

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO de CIÊNCIAS SOCIAIS



**Atores domésticos e a política cubana dos Estados Unidos da América: os grupos de
interesse, o poder legislativo e o poder executivo no contexto da restauração do
capitalismo em Cuba (2001-2016)**

Canberk KOÇAK

Orientador: Prof. Doutor Andrés Malamud

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em

Ciência Política, na especialidade de Relações Internacionais

2019

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO de CIÊNCIAS SOCIAIS



Atores domésticos e a política cubana dos Estados Unidos da América: os grupos de interesse, o poder legislativo e o poder executivo no contexto da restauração do capitalismo em Cuba (2001-2016)

Canberk KOÇAK

Orientador: Prof. Doutor Andrés Malamud

**Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política,
na especialidade de Relações Internacionais**

Presidente de Júri: Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida, Investigadora
Coordenadora e Presidente do Conselho Científico do ICS-ULisboa.

Vogais:

- Doutor Tiago da Mota Veiga Moreira de Sá, Professor Associado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;
- Doutor Pedro Nuno Alves Vidal de Seabra, Professor Auxiliar Convidado, Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa;
- Doutor Andrés Malamud, Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, orientador;
- Doutora Filipa Alves Raimundo, Investigadora Auxiliar, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Resumo

As declarações simultâneas dos presidentes Barack Obama e Raul Castro, em Dezembro de 2014, alteraram o rumo das relações entre os EUA e Cuba, abrindo o caminho para a normalização. Várias tentativas foram feitas para analisar a evolução das relações entre os dois países no século XXI. A literatura académica focou-se na pressão dos atores internacionais sobre Washington para o fim do embargo, na cooperação histórica entre os dois países, na transformação socio-económica da comunidade cubano-americana, na entrada em cena dos *lobbies* empresariais, ao lado dos seus aliados congressistas, e na chegada do Barack Obama à Casa Branca, como os fatores determinantes da mudança na política cubana dos EUA. Apesar de admitir a importância destes fatores, esta tese afirma que foram as reformas liberais económicas adotadas na ilha que impulsaram os atores domésticos norte-americanos para uma mudança radical de política *vis-à-vis* Havana. Utilizando o método *process-tracing* e baseando-se nos dados originais e nas entrevistas de figuras-chave, além de outras fontes utilizadas, este estudo demonstra que (I) a questão entre os dois países é principalmente económica; (II) a restauração do capitalismo em Cuba, desde a chegada do Raul Castro à liderança na ilha, em 2006, incentiva os grupos económicos norte-americanos a fazer pressão sobre os legisladores e a Casa Branca; (III) o *lobby* cubano-americano está a perder a sua força neste novo contexto de pós-Guerra Fria; e (IV) o Presidente Barack Obama tomou a decisão do início de processo de normalização, respondendo aos interesses gerais da classe dominante capitalista nos EUA. Os resultados da nossa análise propõem novas pesquisas, não só na questão cubana, mas também na relação dos EUA com outros países socialistas, tal como o Vietname e a República Popular Democrática da Coreia.

Palavras-Chave: política externa norte-americana, normalização, atores domésticos, restauração do capitalismo, Cuba

Abstract

The simultaneous statements by Presidents Barack Obama and Raul Castro in December 2014 altered the direction of relations between the US and Cuba, paving the way for normalization. Several attempts were made to analyze the evolution of relations between the two countries in the 21st century. The academic literature focused on the pressure from international actors on Washington to end the embargo, the historical cooperation between the two countries, the socio-economic transformation of the Cuban-American community, the emergence of corporate lobbyists alongside their allied congressmen, and Barack Obama's arrival at the White House, as the determinant factors of change in US' policy toward Cuba. Without denying the importance of these factors, this thesis affirms that it were the liberal economic reforms adopted in the island that impelled the American domestic actors for a radical change of policy vis-à-vis Havana. Using the process-tracing method and based on the original data and the interviews with key figures, among other sources, this study shows that (I) the issue between the two countries is mainly economic; (II) the restoration of capitalism in Cuba since Raul Castro's arrival to the island's leadership in 2006 encourages US economic groups to put pressure on legislators and the White House; (III) the Cuban-American lobby is losing its strength in this new post-Cold War context; and (IV) President Barack Obama made the decision to begin the process of normalization by responding to the general interests of the ruling capitalist class in the United States. The results of our analysis propose new research not only on the Cuban issue, but also on the relationship of the US with other socialist countries, such as Vietnam and the Democratic People's Republic of Korea.

Palavras-Chave: U.S. foreign policy, normalization, domestic actors, restoration of capitalism, Cuba

Agradecimentos

A preparação e a redação deste trabalho não poderia ter sido realizado sem a ajuda e contribuição de um conjunto de pessoas. Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, que me apoiaram desde o início até ao fim neste percurso do doutoramento, aguentando a distância que limitou os nossos encontros a uma ou duas vezes por ano.

Agradeço a todos os professores e funcionários do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, especialmente a Maria Goretti Matias, do Gabinete de Pós-graduação, pela paciência que demonstrou face aos meus inúmeros pedidos e dúvidas. As minhas apresentações nas conferências académicas ao longo de cinco anos não poderiam ter sido realizadas sem o apoio financeiro do ICS.

O meu orientador, Andrés Malamud merece um reconhecimento particular. Não parou de me motivar, desde o primeiro ano do curso e, sem a orientação dele, esta tese nunca seria terminada.

Quero também expressar a minha gratidão aos professores Eusebio Mújica-León, da Universidade Georgetown, Félix Martín, da Florida International University, e Mercedes García Montero, do Instituto de Iberoamérica da Universidade de Salamanca, por me acompanharem durante as minhas visitas de pesquisa nas respetivas instituições. Finalmente, agradeço à Fundação Gulbenkian, que financiou uma grande parte das minhas despesas nestas viagens ao estrangeiro.

Índice

Resumo	i
Abstract	ii
Agradecimentos.....	iii
Lista de acrónimos.....	vi
Lista de figuras	viii
Lista de tabelas	ix
Introdução.....	1
Objetivos e hipóteses.....	2
Escolha do caso e período de tempo.....	4
Métodos e dados.....	5
Estrutura de trabalho.....	8
Capítulo I - Contextualização das relações EUA-Cuba.....	10
I.1 Rutura das relações no período revolucionário.....	11
I.2 Fim da Guerra Fria e as relações inalteradas.....	14
I.3 Século XXI: restauração do capitalismo na ilha e a normalização das relações.....	15
I.4 Fatores internacionais da política cubana dos EUA.....	21
I.5 Resumo do capítulo.....	28
Capítulo II - Os atores domésticos da política externa norte-americana.....	30
II.1 Grupos de interesse na política norte-americana.....	31

II.2 O Congresso e a política externa norte-americana.....	36
II.3 Casa Branca e a política externa norte-americana.....	44
II.4 Resumo do capítulo.....	48
Capítulo III - Os atores domésticos norte-americanos e a questão cubana.....	49
III.1 Evolução do <i>lobby</i> cubano-americano.....	50
III.2 Os legisladores norte-americanos e as suas relações com a Casa Branca.....	57
III.3 Os novos interesses económicos: conflito com o <i>lobby</i> cubano-americano e as interações com o poder executivo no caminho pela normalização.....	71
III.4 Resumo do capítulo.....	87
Conclusão.....	89
Lista de entrevistados.....	94
Bibliografia.....	95

Lista de acrónimos

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

Central Intelligence Agency (CIA)

Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)

Conselho para Assistência Económica Mútua (CAEM)

Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA)

Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS)

Cuba Study Group (CSG)

Cuban American National Foundation (CANF)

Cuban Liberty Council (CLC)

Defense Intelligence Agency (DIA)

Directorio Democrático Cubano (DDC)

Estados Unidos da América (EUA)

Federal Election Campaign Act (FECA)

Federal Election Commission (FEC)

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)

Grupo de Administración Empresarial S.A. (GAESA)

Immigration and Neutralization Service (INS)

Lobbying Disclosure Act (LDA)

Madres y Mujeres anti-Represión por Cuba (M.A.R. por Cuba)

National Endowment for Democracy (NED)

Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (ONE)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Political Action Committee (PAC)

Trade Sanctions Reform and Export Enhancement (TSRA)

Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

União Europeia (UE)

United States Agency for International Development (USAID)

Lista de figuras

Figura I - Métodos centrados na explicação dos casos

Figura II - Conceptualização de um mecanismo causal

Figura III - Operacionalização (o caso da questão cubana)

Figura IV - Número de países que condenaram as sanções na AG da ONU desde 1992

Figura V - Evolução da opinião dos cubano-americanos sobre o embargo (1997-2016)

Lista de tabelas

Tabela I - Os eleitos de origem cubana no Congresso norte-americano até ao fim de 2016

Tabela II - Os membros mais ativos (de origem não cubana) do 107º ao 114º Congresso dos EUA sobre a questão das sanções contra Cuba

Tabela III - O Partido do Presidente e o controlo das duas alas do Congresso (Janeiro de 2001-Janeiro de 2017)

Tabela IV - Posições das principais ONGs e think-tanks baseados nos EUA sobre a nova política

Tabela V - Posição dos lobbies principais sobre as sanções

Tabela VI - Posição dos editoriais dos principais jornais norte-americanos

Introdução

Desde a era colonial até hoje, os Estados Unidos da América (EUA) e Cuba foram dois países que sempre tiveram relações complexas, com os seus momentos altos e baixos. No entanto, a fase que se iniciou com a revolução cubana de 1959 não é ultrapassada desde há mais de seis décadas. As relações entre estes dois países tornaram-se tensas a partir dos primeiros meses da revolução, particularmente com a nacionalização de empresas estrangeiras, incluindo as norte-americanas, que ocupavam um lugar dominante na economia cubana. O embargo imposto por Washington à ilha desde 1962, e ainda hoje em vigor, com 56 anos de existência, é o principal motivo dos problemas entre os dois países. Para analisar o processo de normalização anunciado em 2014, é essencial sublinhar que a origem da questão cubana é principalmente económica, e que a solução depende, não exclusiva mas principalmente, das condições relacionadas com a economia (Morley, 1987: 102; Sullivan, 2018: 5).

Durante três décadas, as sanções económicas contra a ilha foram justificadas pela aliança que existia entre Cuba e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Embora esta última já não exista desde 1991, e o socialismo cubano já não represente uma ameaça securitária para o mundo na perspetiva liberal, o embargo manteve-se ao longo das várias administrações norte-americanas, democratas e republicanas, até aos dias de hoje. Apesar de as relações dos EUA se terem normalizado com vários países, como a China e o Vietname, Cuba acabou por ficar esquecida das atenções dos Estados Unidos durante quase duas décadas. O “degelo” nas relações Cuba-Estados Unidos começou apenas em Dezembro de 2014, com o momento alto em Julho e Agosto de 2015, com a abertura das embaixadas em Havana e em Washington, embora o futuro das relações entre os dois países se mantenha incerto.

A despeito de o governo cubano ter obtido benefícios políticos da continuidade deste embargo durante a sua vigência, Washington não mostrou sinais de querer alterar a situação até dezembro de 2014. E isto aconteceu, apesar da oposição de setores da sociedade norte-americana, tal como vários membros do Congresso - não só a maior parte dos democratas, mas também uma seção dos republicanos -, diversos grupos de empresários e de agricultores, académicos e grupos humanitários e religiosos, a partir da viragem do século.

A oposição a qualquer aproximação entre os dois países, desempenhada pelo *lobby* cubano-americano, constituído por exilados e emigrantes cubanos instalados principalmente na Flórida desde a revolução de 1959, foi considerada como a principal força motriz desta

anomalia do embargo (LeoGrande 1998: 67). Isto fica bem patente na formulação de diretivas da política externa dos Estados Unidos para Cuba a partir dos anos 1980, devido às atividades eficazes da organização exemplar deste grupo étnico, *Cuban American National Foundation* (CANF). Não obstante, a perda de poder desta fundação no fim do século XX, aliada à transformação socio-económica da comunidade cubano-americana, à entrada do *agribusiness lobby* em cena com os seus congressistas aliados, à chegada à Casa Branca de um Presidente em 2009 que teve simpatia pela causa de normalização das relações entre os dois países e à pressão dos atores internacionais, como o Vaticano, o Canadá e a União Europeia (UE), distinguiram-se à primeira vista como fatores de uma alteração do rumo da política norte-americana relativamente à República de Cuba. Entretanto, o governo cubano tinha começado a implementar reformas económicas abrangentes, que podiam ser consideradas como o início de um processo da restauração do capitalismo na ilha, logo a seguir à transferência de poder de Fidel Castro para Raul Castro, em 2006.

Estas observações iniciais sobre um fenómeno que merece ser esclarecido, levam à nossa pergunta de investigação, que será útil como ponto de partida:

Como explicar a nova política norte-americana vis-à-vis a ilha de Cuba, e qual é o mecanismo causal que leva os EUA a procurar a normalização com Cuba no século XXI?

Antes de passar à análise detalhada e sistemática deste processo, as subsecções seguintes vão propor um enquadramento que descreve não só os objetivos e hipóteses, mas também a escolha do caso e do período temporal, bem como os métodos e dados utilizados.

Objetivos e hipóteses

Esta tese está estruturada em torno de dois objetivos e duas hipóteses, que serão interconetados ao longo do texto. O objetivo principal é revelar o impacto das alterações no modo de produção - transição para o capitalismo – de um pequeno Estado socialista, sobre a política externa de uma superpotência capitalista no período pós-Guerra Fria. Tendo em conta o caso escolhido nesta tese, o primeiro objetivo será descobrir o efeito das reformas económicas implementadas em Cuba desde 2006 sobre os atores domésticos norte-americanos, que determinam o processo de tomada de decisão em Washington. Para este fim, no capítulo I, serão

documentadas as razões históricas dos problemas - que são principalmente económicas - entre os dois países. Este capítulo servirá para conhecer a raiz de uma questão que é essencial para descobrir os caminhos da solução, ou seja, a normalização. Com a penúltima secção do capítulo I, que vai apresentar as reformas liberais de Raul Castro como promotor da aproximação de Cuba com os EUA, vamos observar uma tendência de restauração do capitalismo na ilha. Esta mudança, observada nos modos de produção na ilha, não só transforma radicalmente a política externa cubana, mas também força os atores domésticos norte-americanos à alteração das suas posições vis-à-vis a Cuba. Com a sobreposição das políticas externas dos dois países, abre-se o caminho para normalização.

Apesar desta relação entre as reformas cubanas e as novas políticas externas, é preciso abrir a caixa negra e analisar o processo causal que liga estes dois fenómenos. O segundo objetivo desta tese é demonstrar que este mecanismo é composto por várias entidades - que são basicamente os atores domésticos norte-americanos - e as suas atividades. O capítulo II vai apresentar, respetivamente, o papel dos grupos de interesse, do Congresso e da Casa Branca na formulação e execução da política externa dos EUA.

Seguidamente, no último capítulo, vamos estudar as interações entre estes atores domésticos em relação à questão cubana no século XXI, sob a forte influência das transformações económicas que se realizam na ilha. É importante enfatizar que estas forças da mudança política não são independentes umas das outras. Baumgartner et alia (2009: 251) afirmam que, exatamente por isso, as causas da mudança política são tão “complexas, interessantes e também frustrantes”.

Segundo a nossa tese, as explicações anteriormente mencionadas — a transformação socio-económica da comunidade cubano-americana, a entrada do *agribusiness lobby* em cena com os seus congressistas aliados, a chegada do Barack Obama à Casa Branca, e a pressão dos atores internacionais, como o Vaticano, o Canadá, a União Europeia (UE) e os países latino-americanos sobre Washington¹ - que foram afirmadas por alguns autores como a raiz da

¹Desde 2014, na literatura académica observa-se um foco nas pressões provenientes dos países latino-americanos sobre os EUA sem excluir outros fatores. Para uma parte destas obras, ver: William M. Leogrande. 2015. “Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past”, *International Affairs*, 91(3), p. 473-488; Arturo Lopez-Levy. 2016. “Cuba-US: The December 17 Agreement in the Rationale of Asymmetric Relations”, em Eric Hershberg and William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, p. 27-40; Andrés Serbin. 2016. “Onstage or Backstage? Latin America and US-Cuban Relations”, em Eric Hershberg and William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, p. 179-189.

mudança das relações entre os dois países -, apenas fazem parte das diferentes etapas de um mecanismo causal, que se situa entre a restauração do capitalismo na ilha (condição ou X) e a normalização das relações entre os dois países (resultado ou Y).

Tendo em conta estas explicações, propomos as seguintes hipóteses:

- Desde que haja uma tendência para restauração do capitalismo em Cuba, o governo da ilha visa adaptar a sua política externa para que seja possível uma aproximação com a superpotência norte-americana;
- Os atores domésticos da política externa norte-americana, influenciados pelas reformas liberais implementadas na ilha, levam os EUA ao rumo da normalização com Havana.

Por outras palavras, afirmamos que o processo de reformas que começou em 2006 - definido nesta tese como a restauração do capitalismo em Cuba - é o principal fator que cria as condições de uma política pró-normalização vis-a-vis a Cuba no interior dos Estados Unidos, uma vez que a primeira deixa de representar uma ameaça à segurança do último. Tal como na utilização do conceito de *restauração*, também o conceito de *normalização* será utilizado como a observação de uma tendência nessa direção, em vez de ser concetualizado como uma normalização total das relações.

Escolha do caso e período de tempo

Segundo George e Bennett (2005: 19-22), os estudos de casos possuem várias vantagens, comparando com outros métodos. Entre estes, podemos enumerar a validade conceitual, a derivação de novas hipóteses, a exploração dos mecanismos causais, e a modelação e avaliação das relações causais complexas. Antes de começar a explicar os motivos da escolha do caso em análise, é importante determinar que esta tese é um estudo na área da política externa norte-americana, e que a política cubana dos EUA é o caso de estudo, com um foco no período do século XXI. Como esta tese tem também em mira construir uma teoria de médio alcance sobre a normalização das relações entre uma superpotência capitalista e um pequeno Estado socialista no pós-Guerra Fria, Cuba aparece como um caso típico, com a sua tendência de restauração de capitalismo e de normalização das suas relações com os EUA.

A escolha deste caso típico como objeto de análise é também compatível com a proposta

de Beach e Pederson (2013: 154), cuja obra sobre o método *process-tracing* é utilizada como uma base essencial para o desenvolvimento desta tese. Apesar de ser típico no que diz respeito à condição (a restauração) e ao resultado (a normalização), o caso distingue-se dos outros poucos casos comparáveis relativamente ao mecanismo causal, tal como nos exemplos de Vietname e China². O “mérito” desta especificidade cubana deve ser atribuído à comunidade cubano-americana anti-castrista, que pressionou os seus governantes na Flórida e em Washington, com um êxito excepcional, pelo menos até ao século XXI, conseguindo a implementação, num primeiro momento, de sanções económicas e diplomáticas contra Havana, e posteriormente a sua manutenção.

Finalmente, é indispensável notar que os anos 2001-2016 são optados como o período de análise, não só porque este apresenta dados suficientemente ricos, mas também porque é o período menos abordado pelos académicos, em comparação com o século XX. Além disso, este período delimitado abrange, nos EUA, dois mandatos de um Presidente republicano, George W. Bush, e dois mandatos de um Presidente democrata, Barack Obama, bem como a transferência de poder de Fidel Castro para Raul Castro, as reformas liberais na ilha e a aproximação entre os dois países. O período delimitado permitirá observar continuidades e mudanças muito expressivas durante 16 anos. Sem prejuízo desta escolha prática, as comparações e referências serão feitas além do período indicado sempre que seja relevante.

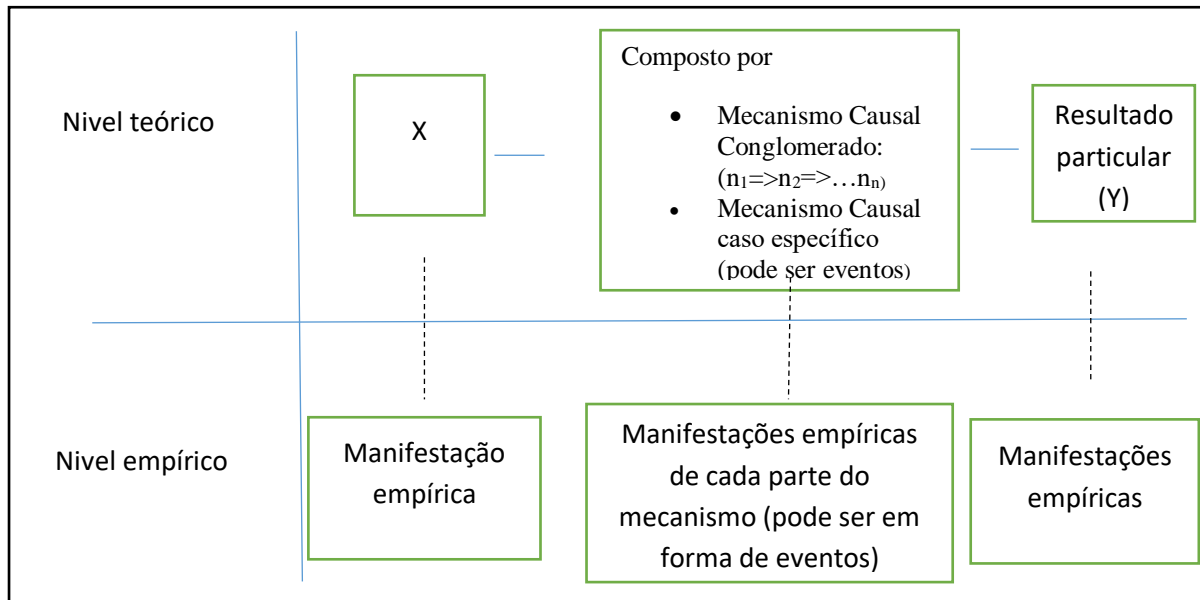
Métodos e dados

As teorias têm de explicar os mecanismos causais que ligam a causa e o efeito. Tendo em conta todos os aspectos acima mencionados, o *process-tracing* será utilizado como o método principal na análise do caso, a fim de identificar todas as partes do mecanismo causal que ligam a condição (X) ao resultado (Y). Como esta tese se propõe descobrir o poder explicativo dos fatores causais com um interesse teórico, o desenho da pesquisa será fator-cêntrico (Gschwend e Schimmelfenning, 2011: 4-8). Em paralelo com a formulação de Beach e Pedersen (2013: 34), a nossa análise será “estruturada com os testes empíricos focados em cada parte do mecanismo, em vez de uma apresentação empírica narrativa da história dos eventos de caso.”

² O caso de Vietname tem vários aspetos comuns com o caso de Cuba, embora haja também diferenças importantes. Para uma leitura geral, ver: Collet (2018). O caso da China tem menos pontos comuns, uma vez que este processo ocorreu durante a Guerra Fria. Mesmo assim, vale a pena notar que a normalização das relações entre os EUA e a China, em 1979, ocorreu simultaneamente com as reformas implementadas na China (Liu, 2002).

A Figura I ilustra este processo.

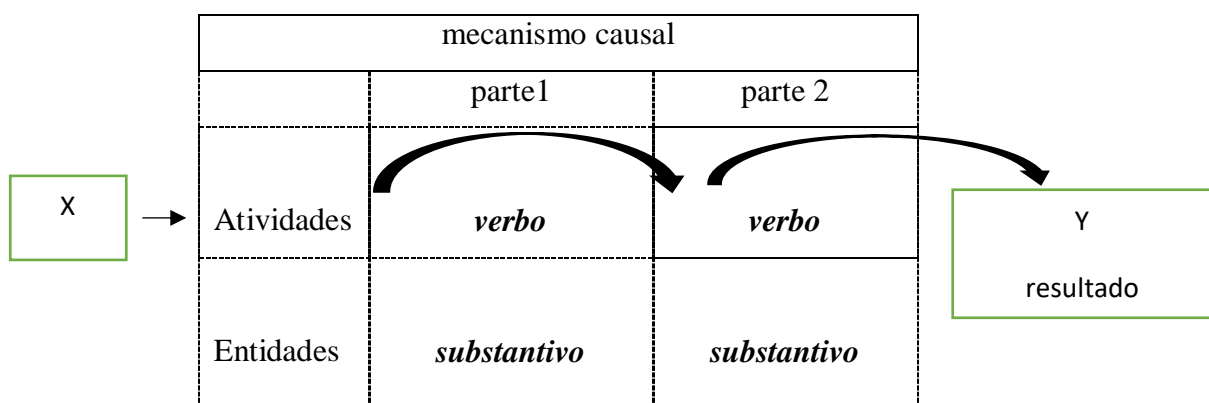
Figura I - Métodos centrados na explicação dos casos



Fonte: Beach e Pedersen (2013: 37)

Cada parte é composta pelas entidades que são envolvidas em atividades; e estas são motores de mudança, transmitindo forças causais através do mecanismo que está ilustrado na Figura II.

Figura II - Conceptualização de um mecanismo causal



Fonte: Beach e Pedersen (2013: 50)

Seguindo a proposta de Beach e Pederson (2013: 50):

Conceptualizando o mecanismo, cada parte deve ser vista como uma parte individualmente insuficiente, mas necessária no conjunto. As partes não tem existência independente em relação à produção de Y; mas são partes integrais de uma “máquina” que produz Y.

Para diferentes capítulos e secções da tese, diversos tipos de fontes foram utilizados. O capítulo que apresenta a contextualização das relações entre os dois países depende principalmente das fontes secundárias, enquanto os dados da *Oficina Nacional de Estadísticas* (ONE) de Cuba foram primordiais na observação da tendência de restauração do capitalismo na ilha. O segundo capítulo, que é teórico e fundamenta os nossos resultados empíricos, baseia-se numa revisão da literatura sobre os atores domésticos norte-americanos. Finalmente, treze entrevistas semi-estruturadas realizadas em Washington e Miami em 2014 e 2015, durante duas pesquisas de campo, e duas entrevistas em Lisboa em 2016, contribuíram para o desenvolvimento do último capítulo, especificamente as secções relacionadas com os grupos de interesse. Tansey (2007: 765-766) afirma que o objetivo das entrevistas em estudos de *process-tracing* é elaborar uma amostra que inclui os atores políticos mais importantes que participam nos eventos políticos escolhidos para a análise. Consequentemente, a amostra aleatória não é adequada no método *process-tracing*, pois arrisca excluir os atores principais da amostra do investigador. As entrevistas realizadas que utilizam o tipo de amostra proposto por Tansey servem não só para corroborar os dados recolhidos por outras fontes, e constatar o que um conjunto de pessoas pensam, mas também para reconstruir um evento ou um conjunto de eventos através da obtenção de novas informações. As entrevistas foram feitas com dirigentes e os ex-dirigentes dos grupos de interesse e de outras organizações de Miami e Washington influentes na questão cubana, com ex-membros da equipa de Barack Obama na Casa Branca, diplomatas cubanos que já estiveram em missão em Washington, ex-diplomatas norte-americanos que estiveram em missão em Havana, e académicos com fortes ligações quer com o campo pró-normalização, quer com o campo anti-normalização. A escolha dos indivíduos resulta numa amostra não-aleatória por “bola de neve”³. Além disso, foram consultados ao longo do trabalho os registos das audiências públicas realizadas nas duas alas do Congresso

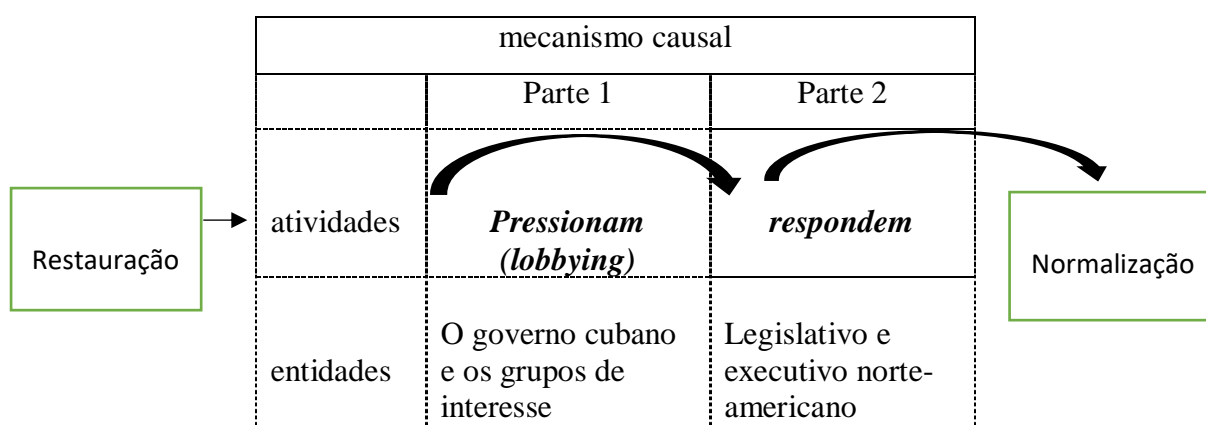
³ Tem de ser notado que conseguir acesso a algumas figuras essenciais não foi possível. Em termos gerais, os atores pro-normalização foram bastante mais acessíveis de que as figuras anti-normalização. Isto pode ser relacionado com o momento da tentativa de contatos, dentro dos primeiros 12 meses após as declarações simultâneas dos presidentes dos dois países. Novas tentativas de contactar os atores anti-embargo durante a presidência de Donald Trump poderão dar resultados mais positivos, devido ao aumento de nível de vontade de expressão dessas figuras.

norte-americano, os relatórios informativos para os membros do Congresso, e as sondagens realizadas pelas várias instituições que apresentam as tendências na opinião pública da comunidade cubana instalada nos EUA.

Estrutura do trabalho

A estrutura desta tese vai seguir os passos da operacionalização do método escolhido ao nosso caso de estudo (ver figura III). Vamos começar por uma contextualização das relações entre os EUA e Cuba, desde a revolução de 1959, que provocou uma rutura entre os dois países, até as declarações simultâneas dos presidentes Barack Obama e Raul Castro, em Dezembro de 2014. Nesta primeira fase, além dos desenvolvimentos históricos, será também analisado o conceito da restauração de capitalismo que é reivindicado como condição principal de uma normalização das relações entre os dois países. Vamos terminar o primeiro capítulo demonstrando os determinantes internacionais da política cubana dos EUA.

Figura III - Operacionalização (o caso da questão cubana)



Fonte: Figura preparada pelo autor.

Os últimos dois capítulos analisarão os papéis dos atores domésticos norte-americanos – respectivamente, os grupos de interesse, o poder legislativo e o poder executivo –, que compõem as entidades essenciais do processo causal que leva as relações entre os dois países à normalização, através das suas atividades que determinam a formulação da política cubana dos

EUA durante as administrações de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009- 2016). Aceitamos que a divisão entre as esferas doméstica e internacional é cada vez mais “artificial” (Morin, 2010: 312), ou pelo menos cada vez mais difícil. Portanto, nestes dois capítulos da tese, que estudarão as forças domésticas que influenciam o processo político norte-americano, os fatores internacionais - resumidos na seção I.4 - serão analisados de forma conjunta, em vez de compôr secções separadas.

O segundo capítulo inicia-se com uma revisão da literatura sobre o papel dos grupos de interesse na política norte-americana. De seguida, vamos identificar o papel do poder legislativo no processo de tomada de decisão na política externa norte-americana. O capítulo termina com uma explicação do papel da Casa Branca na formulação e execução da política externa norte-americana.

O último capítulo começa com uma análise do desenvolvimento da comunidade conservadora cubano-americana, com um foco na evolução da CANF desde a década de 1980 até aos dias de hoje, e na emergência das novas organizações conservadoras que substituíram o papel da CANF. A seção seguinte será dedicada às atividades dos lobbies pro e anti-embargo, para influenciar os legisladores de acordo com os seus próprios interesses. Nesta seção, vamos concentrar-nos no balanço de poder no Congresso sobre a questão cubana, e a posição dos legisladores e as suas iniciativas para restringir, manter, suavizar ou eliminar o embargo. Na seção final, a entrada em cena, no século XXI, dos grupos económicos que confrontaram o *lobby* cubano-americano, defendendo a eliminação das sanções contra Havana e o seu impacto no poder executivo, serão estudados com o objetivo de demonstrar como se tornou possível uma mudança radical na política norte-americana em relação a Cuba, depois de mais de cinco décadas.

I. Contextualização das relações EUA-Cuba

Depois de mais de quatro séculos de colonização espanhola, Cuba declarou a sua independência em 1898. A ilha, no entanto, passou imediatamente para a hegemonia política e económica dos Estados Unidos da América. Entre a guerra da independência de 1898 e a revolução de 1959, alguns grupos económicos, como *Rockefeller, J. P. Morgan & Co* ou *Sullivan & Cromwell*, começaram a dominar a economia cubana, não só no setor-chave do açúcar, mas também nos setores da banca, minas, transportes, comunicação e tabaco (Herrera 2006: 14). A revolução cubana de 1959 pode ser vista, por um lado, como uma tentativa de romper com as práticas políticas do passado, e especialmente com essa tutela estrangeira. Por outro lado, o objetivo do novo regime foi o de oferecer a revolução como um exemplo para o resto do Terceiro Mundo, apoiando os movimentos de libertação nacional e da guerrilha comunista em diversos pontos do mundo (Guicharnaud-Tollis e Joachim 2007: 168).

Os seguintes eventos demonstraram a impossibilidade desta estratégia sob o contexto de Guerra Fria. Em primeiro lugar, as tentativas da revolução pela guerrilha latino-americana falharam na década de 1960 em vários países. Em seguida, aderindo ao Conselho para a Assistência Económica Mútua (CAEM), em Julho de 1972, Cuba participou na divisão internacional do trabalho dentro do campo socialista, e deu um passo para se vincular à União Soviética. A partir da década 1980, os “exilados” cubanos instalados nos EUA, fortemente concentrados na Flórida, começaram a constituir um forte grupo de interesse através da sua organização *Cuban American National Foundation* (CANF), e assim influenciaram o processo da tomada de decisão norte-americana durante décadas sobre os assuntos relacionados com Havana, impedindo qualquer tentativa de aproximação de que Cuba poderia beneficiar economicamente. Em contrapartida, o governo norte-americano, que investiu na emigração cubana durante todo este período, criando uma história de sucesso para demonstrar a superioridade do capitalismo sobre o socialismo (Eckstein, 2009: 80), já não precisava dela no pós-Guerra Fria. A CANF perdeu a força a partir do final do século, enquanto os novos interesses entraram em cena, designadamente grupos comerciais, agrícolas, religiosos e humanitários, incluindo a emergência de algumas organizações cubano-americanas que defendiam o relaxamento ou o fim das sanções contra Havana.

Este capítulo vai apresentar uma breve contextualização dos desenvolvimentos das relações entre os dois países, desde a revolução até o final do século XX, com um foco no período da revolução e na viragem do século, concluindo com as reformas liberais postas em

prática na ilha com a transferência de poder de Fidel para Raúl, a fim de permitir uma melhor compreensão das questões tratadas nos capítulos seguintes.

1.1. Rutura das relações no período revolucionário

Antes de definir a história das relações entre os EUA e Cuba entre 1898 e 1952 como “a história da criação e manutenção de um Estado colaborador que serve os interesses económicos, políticos e estratégicos norte-americanos”, Morley (1987: 29-30) salienta:

“Por toda a parte do Terceiro Mundo, os EUA como Estado imperial funcionam por necessidade, através da existência de ‘Estados colaboradores’, fazendo mediar as suas políticas através de forças locais estatais, sociais e de classe, às quais o Estado imperial é ligado por alianças militares e económicas ou vínculos bilaterais. Estas ligações são sustentadas por trocas que beneficiam as classes dominantes ou fações em cada país. A gestão do domínio do Estado imperial depende de três fatores: a capacidade de penetrar na estrutura social de outra nação, criar vínculos recíprocos com as forças-chave institucionais ou estatais, e sustentar as classes colaboradoras[...].”

E continua, identificando dois grupos cruciais dentro do Estado colaborador:

“O estrato burocrático ou político que, através de controlo sobre o Estado, procura manter uma força laboral disciplinada e aquiescente, reprimir os conflitos de classe, negociar contratos de trabalho, e receber uma parte da mais-valia gerada pelo empreendimento multinacional; e as classes socioeconómicas, tais como latifundiários e importadores-exportadores, e às quais se juntaram, nas últimas décadas, os industriais e homens de negócios locais, que desenvolvem empreendimentos conjuntos com as multinacionais, e que alugam tecnologia e habilidades de gestão, e assim por diante.”

Finalmente, Morley conclui que “do ponto de vista do Estado imperial, a preocupação fundamental é sustentar e, se for necessário, realinhar com grupos e classes colaboradores, à medida que o contexto muda.”

Desde 1952, não houve nenhuma mudança significativa na política cubana dos EUA até ao embargo de armas, que entrou em vigor em 1958, contra a administração cubana. Esta

medida foi tomada devido às preocupações sobre as políticas repressivas da administração de Fulgencio Batista, que conseguiu incomodar alguns setores dos poderes executivo e legislativo norte-americano mesmo no contexto da Guerra Fria, um período de alta tolerância aos regimes autoritários, em nome da luta contra a expansão do comunismo. O envio de armas para Cuba identificava os EUA com o Estado policial governado por Batista, segundo um dos defensores do embargo no Congresso - o então representante democrata de Oregon, Charles O. Porter, quem manifestou imediatamente a sua satisfação com a suspensão do envio de armas para Cuba (Wiskari 1958). A administração de Dwight D. Eisenhower procurou uma alternativa pró-capitalista ao governo cubano pré-revolucionário, sem incentivar os rebeldes liderados por Fidel Castro. No entanto, esta tentativa fracassou, e os rebeldes tomaram o poder no dia 1 de Janeiro de 1959. A revolução procurava romper totalmente com a subordinação nas relações com os EUA.

Apesar das divergências entre algumas agências do Executivo norte-americano sobre a abordagem da questão cubana pós-revolucionária, o novo governo caribenho tinha atraído o ódio da totalidade dos dirigentes dos Estados Unidos nos primeiros meses da revolução, devido à deterioração dos interesses económicos e políticos da superpotência com a reforma agrária e as nacionalizações na ilha. Além da questão das confiscações, que constituíram os primeiros conflitos de poder na dimensão bilateral, o desembarque da Baía dos Porcos - uma tentativa falhada de ocupação da ilha pelos exilados cubanos apoiados por Washington - levou a tensão ao nível militar. Em seguida, no início do ano 1962, a Organização dos Estados Americanos (OEA) apoiou a exclusão de Cuba de todas as organizações hemisféricas, sob a pressão norte-americana, e Kennedy, contando com a autorização do Congresso, declarou um embargo total sobre o comércio com Cuba, que entrou em vigor no dia 7 de Fevereiro de 1962 (Proclamação 3447, 1962). A crise dos mísseis de Cuba seguiu-se a estes desenvolvimentos, quando os EUA descobriram, em outubro do mesmo ano, os mísseis balísticos que a URSS colocou na ilha. Apesar do local do confronto criado pela instalação dos mísseis, esta crise foi uma questão principalmente entre as duas superpotências, os EUA e a URSS, em vez de ser entre os EUA e Cuba.

Nas décadas de 1970 e 1980, os conflitos de interesse entre os dois países ultrapassaram as suas fronteiras, ocorrendo em diferentes partes do mundo, tanto diretamente, com as intervenções militares em dois campos opostos, como na guerra civil de Angola, como indiretamente, com os apoios financeiros e logísticos, como na guerra civil na Nicarágua. Neste contexto, a *Cuban American National Foundation*, a organização de *lobbying* dos cubano-

americanos anti-comunistas emigrados em EUA - instalados principalmente na Flórida - fundada em 1981, tornou-se um ator essencial na questão cubana desde a sua criação, sob a liderança carismática de Jorge Mas Canosa. A organização participou ativamente nos processos de criação do *National Endowment for Democracy* (NED), em 1983, e dos instrumentos de propaganda anti-Castrista *Radio Marti* e *TV Marti*, fundadas respectivamente em 1983 e em 1990. Além das atividades de *lobbying*, a CANF geriu programas de migração da ilha para os EUA, em cooperação com a *Immigration and Neutralization Service* (INS), e colaborou com a administração norte-americana nas campanhas em Angola e na América Central contra os movimentos de libertação nacional e revolucionários apoiados por Havana (Haney e Vanderbush, 2005: 50).

Ao longo destas três décadas desde a revolução, constatamos três etapas de migração massiva da ilha em direção aos EUA, em princípio para a costa da Flórida (Fradd 1983). A primeira vaga, que provocou a saída de milhares de cubanos, na sua maioria provenientes de classes sociais altas, ocorreu nos primeiros anos do governo castrista, entre 1959 e 1962. A segunda vaga iniciou em 1965, quando o governo cubano anunciou que os cubano-americanos poderiam buscar os seus familiares partindo do porto de Camarioca. Em paralelo com o resultado das negociações entre dois países, cerca de 265 mil cubanos emigraram para Miami, através de *Freedom Flights* patrocinados por Washington a partir de Dezembro de mesmo ano, e até 1973. A última emigração em massa durante a Guerra Fria foi o êxodo de Mariel, que causou a emigração de 125 mil cubanos, em 1980.

A chegada de centenas de milhares de emigrantes cubanos nos EUA, sob o contexto da Guerra Fria, levou a mudanças legislativas importantes com o propósito de regular a sua situação e de os instrumentalizar nas atividades que visavam destabilizar e, finalmente, derrubar o governo comunista. A lei essencial que regula o estatuto dos emigrantes cubanos é a *Cuban Adjustment Act* de 1966, adotada pelo 89º Congresso norte-americano e assinada pelo Presidente Lyndon Johnson. Esta lei favorece os imigrantes cubanos, concedendo-lhes privilégios que outros imigrantes não possuem, designadamente, a possibilidade de obter a residência permanente, sob a condição de estar fisicamente presente nos EUA durante pelo menos dois anos. A lei aplica-se a “qualquer nativo ou cidadão cubano que tenha sido inspecionado e admitido ou posto em liberdade condicional nos Estados Unidos” (*Cuban Adjustment Act of 1966*). As alterações ao *Refugee Act* de 1980 reduziram esta condição de presença física de pelo menos dois anos nos EUA a um ano. A questão da migração perdeu a sua importância nas agendas políticas dos dois países com a redução significativa do número

de migrantes a partir de 1981, e até ao êxodo seguinte, que seria o primeiro do período pós-Guerra Fria em 1994.

Apesar dos curtos períodos de diálogo e de aproximação entre as duas nações, durante as administrações de Richard Nixon, Gerald Ford e Jimmy Carter, a política cubana de Washington durante a Guerra Fria foi formulada e executada de acordo com a ideologia anti-comunista, com a finalidade de derrubar o governo cubano, ou pelo menos limitar a sua expansão, a fim de maximizar a zona de influência e controlo dos EUA.

1.2. Fim da Guerra Fria e as relações inalteradas

O novo panorama internacional que se desenvolveu no final da década de 1980 poderia ter iniciado uma nova era entre os dois países. Quando o bloco socialista se dissolveu, as relações entre Cuba e o resto do mundo capitalista foram revitalizadas. No entanto, não é possível observar, nesse período, uma aproximação com os Estados Unidos, senão o contrário. As administrações norte-americanas endureceram as suas posições contra a ilha com o fim da Guerra Fria.

A decisão para o isolamento de Cuba foi formalizada na Cimeira da OEA em Washington, sob a influência dos EUA, em Dezembro de 1992. A intensificação do embargo era um dos componentes essenciais da política de isolamento. Em 1992, foi aprovada pelo Congresso dos EUA a chamada Lei *Torricelli* (Cuban Democracy Act 1992), cujo breve texto afirmava que o núcleo do regime cubano deveria mudar, e que os Estados Unidos iriam fazer o seu melhor para ajudar os cubanos a alcançar esse objetivo. Esta lei ameaçou os países envolvidos no comércio com a ilha, não só com o corte de ajuda de Washington, mas também com o impedimento da entrada dos seus barcos nos portos norte-americanos durante 180 dias, após as suas atividades comerciais com a ilha. Para um navio mercante, a proibição de entrada em portos dos EUA durante seis meses criava uma consequência drasticamente negativa.

Mas o verdadeiro golpe à economia cubana e às empresas estrangeiras ativas na ilha veio com a adopção da chamada Lei *Helms-Burton*, em 1996, sob a administração democrata de Bill Clinton (Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 1996). A característica mais impressionante desta Lei foi o seu efeito transfronteiriço e a criminalização de entidades sob a soberania de outros países. Sob essa Lei, qualquer empresa oriunda de um país envolvido no

comércio cubano poderia ser processada pelos Estados Unidos, podendo os seus líderes empresariais e suas famílias ser proibidos de entrar nos Estados Unidos. Esta regra foi efetivamente aplicada a várias empresas italianas, canadianas, mexicanas e inglesas. Em suma, se as empresas queriam fazer negócios com Cuba, seriam excluídas do mercado dos EUA (Navarro, 2003: 286).

No último ano do segundo mandato do Presidente Clinton, contudo, entrou em vigor uma Lei que demonstrou a queda drástica do nível de influência do *lobby* conservador cubano-americano, particularmente da sua organização principal, *Cuban American National Foundation* (CANF). Nesse ano, o Congresso suavizou o embargo com a adopção da Lei *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (TSRA), de 2000, que autorizava a exportação de alguns produtos agrícolas e medicinais para Cuba (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000).

Também no mesmo ano de 2000, o tribunal norte-americano decidiu não bloquear o regresso de Elián González para Cuba, para junto do seu pai. A comunidade cubano-americana tinha lutado pela guarda do rapaz de 6 anos, que tinha perdido a mãe durante a tentativa de fugir da ilha com o seu filho, com o objetivo de chegar ao solo estadunidense. O regresso de Elián para Cuba significou mais uma derrota política do *lobby*, e particularmente da CANF, provocando a divisão e marginalização da Fundação na década seguinte. Entretanto, a posição da administração de Clinton na questão de Elián Gonzalez provocou o voto em bloco da comunidade cubano-americana instalada na Flórida no candidato republicano, nas eleições presidenciais de 2000, castigando o candidato democrata Al Gore, vice-presidente na administração de Clinton. Isto teve um efeito decisivo no resultado das eleições a nível federal, em particular, na vitória de George W. Bush, devido à especificidade do sistema eleitoral norte-americano, que confere ao vencedor nos maiores Estados uma vantagem importante contra o seu adversário (Haney y Vanderbush, 2005: 132).

1.3. Século XXI: restauração do capitalismo na ilha e a normalização das relações

Os desenvolvimentos que ocorreram no século XXI e a política externa norte-americana neste período serão estudados detalhadamente no capítulo III. Contudo, esta secção apresentará brevemente o panorama geral das relações entre os dois países durante a administração republicana de George W. Bush e a administração democrata de Barack Obama, focando-se nas

reformas liberais postas em prática em Cuba⁴ desde a chegada de Raul Castro à liderança, que impulsionaram transformações profundas nas relações entre Washington e Havana.

Para compreender porque definimos o processo actual da economia cubana como a restauração do capitalismo, é indispensável constatar primeiramente a transferência das propriedades privadas para a mão do Estado - ou seja, a etapa essencial da construção do socialismo - ao longo dos anos 1960. A passagem do capitalismo para o socialismo demorou quase dez anos após a revolução cubana de 1959. Rodríguez (2013: 26-27) explica esta mudança nas relações de produção, praticamente inalteradas até os anos 1990, da seguinte forma:

As transformações estruturais mais importantes da propriedade tiveram lugar entre 1959 e 1963. A Lei de Reforma Agrária, aprovada em Maio de 1959, mudou a natureza da economia cubana, dando cerca de 40 por cento da terra arável ao Estado e aos pequenos agricultores. A segunda Lei de Reforma Agrária, de 1963, eliminou o capitalismo na agricultura cubana [...].

Como o resultado dessas mudanças da propriedade, até ao final de 1960, o comércio exterior, a banca e o comércio grossista tornaram-se 100 por cento estatais, a construção e a indústria, 85 por cento, o transporte, 80 por cento, o comércio a retalho, 52 por cento, e a agricultura, 37 por cento nacionalizados. Já em 1968, todos estes ramos eram propriedade inteiramente estatal, exceto a agricultura, que era ainda cerca de 70 por cento propriedade estatal.

Apesar de aplicação das reformas liberais de pequena escala durante os anos 1980 e, especialmente, durante o *período especial* no início de 1990, as reformas que ocorrem desde que Raúl Castro subiu à liderança do aparelho estatal e partidário têm uma diferença essencial em relação às reformas antecedentes. Durante a liderança de Fidel Castro, todos os incentivos de liberalização eram reversíveis, limitados e sob estrito controlo do Estado, mesmo que fosse inegável que essas reformas iniciais prepararam as bases legais e sociais para as políticas económicas futuras. Neste sentido, as reformas anunciadas e aplicadas pela administração de Raul Castro reduziram consideravelmente o papel do Estado na economia, ao mesmo tempo

⁴ Os resultados apresentados nesta seção sobre as reformas liberais em Cuba não vão além do ano de 2014, já que o objetivo da tese é mostrar que as reformas aplicadas desde a chegada do Raul Castro ao poder, até 2014, tornaram possíveis uma aproximação entre Washington e Havana. No entanto, podemos acrescentar que as reformas não pararam aí, continuando a provocar alterações estruturais na economia e na política externa cubana no anos seguintes.

que provocaram a emergência de uma nova classe pequeno-burguesa constituída por centenas de milhares de pessoas, que se tornariam membros potenciais da oposição ao governo, buscando ampliar os seus direitos de propriedade e aumentar os seus lucros. Nesta tese, definimos este processo, que começou em 2006, como a restauração do capitalismo em Cuba, e afirmamos que esta nova política económica cubana é o principal fator que cria as condições para uma política pró-normalização das relações no interior dos Estados Unidos. Tem que ser sublinhado que o caso de Cuba não é diferente dos outros processos de normalização, tal como no caso de Vietname, na medida em que o país em causa deixa de representar qualquer ameaça considerável contra os EUA, aplicando reformas liberais na sua economia⁵.

Como Spadoni (2014, 169-170) descreve, em Novembro de 2010, o governo cubano publicou os *lineamientos*, que são um modelo que detalha os planos para o futuro da economia cubana, que eram para ser examinados no Sexto Congresso do PC de Cuba. Realizado em Havana em Abril de 2011, o Sexto Congresso do Partido aprovou 313 diretrizes, abrindo o caminho a profundas reformas no sistema de gestão económica do país. O documento final, com todas as propostas ratificadas, e um livreto adicional com um resumo das alterações em relação à versão preliminar de Novembro de 2010 e às razões oficiais para essas mudanças, foram publicados em Maio de 2011 e amplamente distribuídos em toda a ilha. Além disso, em 2013, o governo cubano aprovou uma nova política para atrair o investimento estrangeiro, prometendo incentivos fiscais, como 0% de impostos sobre os lucros durante os primeiros oito anos de investimento (Pérez Villanueva, 2016: 150).

Comparando com outros sectores da economia cubana, a restauração é muito mais evidente e avançada na agricultura. Embora o Estado seja ainda o maior proprietário de terra na ilha em 2014, com a posse de um pouco mais de 6,1 milhões de hectares, de um total de quase 11 milhões de hectares, a taxa de propriedade de Estado em terras agrícolas - particularmente em terras cultivadas – reduziu-se drasticamente (ONE. 2015a). Wong e Domínguez (2013: 282-283) salientam que a taxa de fazendas estatais diminuiu de 75 por cento para 20,7 por cento entre 1992 e 2010, enquanto a taxa do *Cooperativas de Créditos y Servicios* (CCS) e de agricultores privados aumentaram de 15 por cento para 33 por cento, no mesmo período. O

⁵ Em 1986, o 6º Congresso Nacional do Partido Comunista do Vietname decidiu implementar um programa de reformas económicas liberais. Mas a normalização das relações entre os EUA e o Vietname teve que esperar o fim da Guerra Fria, devido ao contexto da Guerra Fria e à aliança do Vietname com a URSS. Os dois países normalizaram as suas relações diplomáticas durante a administração de Bill Clinton, em 1995 (Collet, 2018). Podemos reivindicar que, tal como nos casos de Cuba e Vietname, para uma normalização das relações entre a República Popular Democrática da Coreia e os EUA, temos que esperar reformas económicas nesse país asiático, além da resolução da questão do seu programa nuclear.

resto das terras cultivadas pertencem a duas outras formas de cooperativas: *Unidades Básicas de Producción Cooperativa* (UBPC) e *Cooperativa de Producción Agropecuaria* (CPA). Em 2010, os 2.200 UBPCs cultivaram 37,5 por cento da superfície agrícola em Cuba, e o setor agrícola não-estatal - composto por UBPC, CCS, CPA e agricultores privados - representou 79,3 por cento da área total. Como os mesmos autores (2013: 282-283) sublinham:

O Estado já não é o ator principal no nível micro-económico, e as leis económicas desempenham um papel mais activo na regulação da produção [...].

O governo cubano promulgou o Decreto-Lei 259 em meados de 2008, nos termos qual transmite terras ociosas em usufruto a indivíduos ou grupos que se comprometam a devolvê-las para a produção. Assim, até o final de 2010, 1 milhão de hectares foram entregues a 108.000 pessoas e 2.000 cooperativas para cultivo.

Além da agricultura, as reformas estruturais incluem muitos outros setores da economia. Embora não definam a nova política económica como uma restauração, mas sim como pragmatismo, Mesa-Lago e Pérez-Lopez (2013: 23) resumem as medidas do governo cubano da seguinte forma:

[...]des-coletivização; descentralização da tomada de decisões; maior papel para o orçamento e sua relação com as políticas fiscais e monetárias com uma reforma fiscal destinada a aumentar as receitas do governo; erradicação do trabalho voluntário e de brigadas de construção por causa de sua ineficiência; eliminação gradual do sistema de racionamento e aumento do papel dos preços de mercado na alocação de recursos; expansão do auto-emprego para cobrir 181 ocupações, autorização de operação para os prestadores privados de serviços de transporte, incluindo os táxis, e a criação de cooperativas de produção e de serviços; autorização para os produtores de venderem as sua produções diretamente nos mercados livre agrícolas; críticas do igualitarismo, eliminação virtual dos incentivos morais e predominância de incentivos materiais; e redução das despesas sociais, baseadas em critérios económicos e disponibilidade de recursos fiscais.

Estrada (2014: 27) admite os riscos da descentralização para uma economia socialista, referindo-se a “uma classe reforçada de empreendedores com um poder de decisão semi-absoluto que, na descentralização dos modelos ex-socialistas da Europa Oriental, serviu como catalisador para a restauração capitalista”. Mujal-Leon (2011: 159) vê a possibilidade de

militares-tecnocratas, que atualmente controlam empresas gigantes, como o *Grupo de Administración Empresarial S.A.* (GAESA), se tornarem “no embrião de uma classe capitalista cubana”, no futuro.

Por fim, como observa Ritter (2014: 124), “a estigmatização política e mediática foi revertida”. O discurso negativo oficial contra a propriedade privada não só desapareceu, como este tipo de propriedade começou a ser incentivado. A transmissão pelo jornal oficial do Partido do discurso de Raul Castro no Sétimo Congresso do PCC é sugestivo da diferença de atitude da direção atual em relação ao empreendedorismo privado, comparativamente à abordagem de Fidel Castro, segundo o qual foi um mal necessário. Depois de sublinhar a importância do aumento do número de pessoas que trabalham em sectores não-estatais, o Secretário Geral do Partido, Raúl Castro, acrescenta que “as cooperativas e as médias e pequenas empresas não são nem anti-sociais, nem contra-revolucionárias” (Granma 2016). De acordo com o relatório da ONE 2015 sobre o emprego e os salários no ano anterior, o número de trabalhadores empregados nas cooperativas e no setor privado aumentou em mais de 241.000 pessoas, desde o anúncio dos *lineamientos* pela administração cubana, em 2011 (ONE, 2015b). A intenção do governo era a de acelerar esta tendência.

À luz destas mudanças estruturais, e da tendência dos indicadores económicos cubanos ao longo dos anos, este estudo assume que o processo pelo qual a ilha está a passar deve ser definido como a *restauração do capitalismo*. Levamos a afirmação tímida de Leogrande (2015: 485) um passo mais à frente: “As mudanças económicas em curso em Cuba também deram a Havana uma razão para melhorar as relações com Washington. Enquanto Cuba se reintegrava na economia mundial, os EUA permaneciam como uma fonte óbvia de turismo, comércio e investimento”. Argumentamos não só que este processo obriga os atores cubanos a adoptar uma nova política vis-à-vis aos EUA, mas também que esta tendência da restauração é o motor da mudança do comportamento dos atores domésticos norte-americanos relativamente à questão cubana.

Sem prejuízo desta afirmação, a restauração por si só não pode determinar automaticamente uma alteração na política norte-americana. O resultado depende da luta constante entre os atores domésticos norte-americanos, com interesses diversos.

A partir do primeiro mandato de George W. Bush, os desentendimentos entre os atores domésticos norte-americanos não só surgiram, como também se aprofundaram cada vez mais.

Sob a sua liderança, intercâmbios culturais, desportivos e académicos foram restritos, e a publicação de artigos científicos de autoria cubana em revistas americanas foi proibida. Além disso, os cubanos residentes nos Estados Unidos perderam o direito de visitar as suas famílias, exceto os cônjuges, avós, pais, irmãos e irmãs. Além do referido, outras restrições foram postas em prática, como a redução do número de dias de visita a Cuba, a quantidade diária de dinheiro que pode ser gasto e o limite de peso de bagagem (Lamrani, 2011: 61). Entre 2000 e 2003, a Câmara dos Representantes e o Senado votaram várias vezes na supressão destas restrições de viagens a Cuba. No entanto, a administração republicana impediu que o assunto fosse discutido em comité da conferência do Congresso (Lee, 2005).

Ainda que se possa falar de fracasso do embargo dos EUA ao longo de décadas, devido à ajuda soviética, deve-se admitir que a sua presença reduziu amplamente a capacidade de resistência do governo cubano, especialmente após a queda da URSS. Em contrapartida, além da influência negativa das sanções económicas contra a ilha na vida quotidiana dos cubanos, o embargo também não conseguiu impulsar a mudança de regime que Washington procurava desde a construção do socialismo na ilha. Neste período pós-Guerra Fria, por um lado, as remessas enviadas para a ilha desde Miami e a abertura ao turismo tornaram-se recursos vitais para a economia cubana⁶. Por outro lado, Cuba continuou a desenvolver as suas relações económicas com o Canadá e vários países latino-americanos e europeus, deixando de estar isolada.

Uma nova política vis-à-vis a Cuba foi uma das promessas de campanha presidencial de Barack Obama em 2008, em pleno período de implementação de reformas na ilha. Durante os três primeiros anos do seu primeiro mandato, Obama realizou uma grande parte destas promessas modestas. Novas disposições, que significavam mudanças importantes na Lei de 2004, entraram em vigor. Assim, os cubano-americanos estavam autorizados pelo Congresso para viajar ao seu país de origem por um período ilimitado, e para realizar transferência de fundos sem limite às suas famílias residentes em Cuba (Rytz, 2013: 195). Apesar desta flexibilidade incorporada pela administração Obama nos EUA, a “Lei de Comércio com o Inimigo de 1917”, que é a base do embargo económico contra Cuba, é prorrogado pela mesma

⁶ Subindo de cerca de 50 milhões US\$, em 1990, para mais de 1 bilhão US\$, nos primeiros anos do novo milénio, as remessas injetaram na economia cubana mais dinheiro do que a ajuda externa, o investimento estrangeiro e o capital de bancos estrangeiros. No mesmo período, as visitas realizadas pelos cubano-americanos à ilha cresceram de 7 mil, em 1990, para mais de 120 mil por ano. Neste novo contexto, os cubano-americanos, anteriormente retratados como traidores, tornaram-se heróis por uma grande parte da sociedade cubana. O envio de dólares gerou respeito na ilha e atribuiu mais autoridade aos emigrantes perante os seus familiares que não deixaram Cuba. As remessas tornaram-se, além de uma responsabilidade moral, uma obrigação (Eckstein, 2010: 1654-1661).

administração até 2014 (Memorando de 5 de Setembro de 2014). Por conseguinte, as mudanças positivas ocorridas nos últimos 15 anos foram de magnitude muito pequena, e o núcleo essencial das relações entre os dois países não foi alterado.

No entanto, as declarações simultâneas dos presidentes dos dois países, em Dezembro de 2014, abriram um novo caminho de esperança para os defensores de uma mudança radical nas relações entre Cuba e os EUA. Inicialmente, os dois países trocaram prisioneiros “políticos”, incluindo os últimos três dos “Cinco Cubanos”. A libertação de Alan Gross, que ocorreu na mesma altura, foi anunciada como um ato adicional à troca de prisioneiros (Davis, 2014). Em seguida, apesar da continuidade da proibição das viagens turísticas para a ilha, as restrições de viagens com destino Cuba tornaram-se menos severas, e iniciaram-se também os voos *charter* entre New York e Havana, em Março. No mês seguinte, os dois líderes encontraram-se na Cimeira das Américas, no Panamá, e em Maio de 2015, Cuba saiu da lista dos países patrocinadores do terrorismo, e o Estado cubano abriu uma conta bancária nos EUA, pela primeira vez desde o embargo (Davis, 2015). Recentemente, os dois países abriram as suas embaixadas em Havana e em Washington respetivamente, no verão de 2015. Além destes acontecimentos, a autorização de venda de materiais de construção às empresas privadas cubanas, de investimento em pequenas empresas na ilha, de uso de cartão crédito e débito pelos norte-americanos, de cobertura dos seguros individuais de saúde, de vida e de viagem pelas companhias de seguros norte-americanas, e a facilitação das transações autorizadas, foram alguns dos outros passos dados pela Casa Branca.

1.4. Fatores internacionais da política cubana dos EUA

Finalmente, vamos examinar os fatores internacionais que determinam a política cubana dos EUA. Nesta fase, é importante realçar as características da própria política externa cubana revolucionária, que condiciona o comportamento dos atores domésticos norte-americanos. O processo de formulação da política na ilha é muito diferente do dos Estados Unidos, onde as decisões políticas são produto de uma pluralidade de atores, de debate e de mecanismos de tomada de decisão. Entre estes jogadores, podemos referir o Presidente, o Congresso, os *media*, a sociedade civil organizada, as empresas, os grupos de interesse e os *think tanks*. Outra característica do sistema norte-americano é o princípio da separação de poderes - legislativo, executivo e judicial -, baseado num sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), cujo

objetivo é prevenir qualquer forma de tirania. Embora seja difícil encontrar semelhante complexidade no processo de tomada de decisão no sistema político cubano, devido à presença de atores domésticos como as alas dentro do Partido e o exército (FAR), deve evitar-se o determinismo ou o monismo explicativo, sobrestimando o papel de qualquer um destes atores (Mujal-Leon, 2009: 26).

O nível de dependência da ilha relativamente a outros Estados foi um fator historicamente determinante no caso cubano. Desde a independência do Império Espanhol declarada em 1898, até a revolução de 1959, o país estava sob a hegemonia dos EUA, e a dependência à União Soviética tornou-se crucial durante a Guerra Fria. A dissolução da URSS levou a um curto período de autonomia cubana, acompanhada por uma crise económica desastrosa na ilha. Mesmo neste período de relativa autonomia, a economia cubana começou a precisar de investimentos estrangeiros, e de turistas da Europa, da América Latina e do Canadá. A chegada ao poder de Hugo Chávez na Venezuela, em 1999, fez surgir de novo a dependência de Cuba a um único país, em particular no setor da energia. Desde a independência, a dinâmica interna de outros países e as mudanças no sistema internacional influenciaram amplamente a política externa cubana.

Um dos pilares do governo castrista foi o nacionalismo cubano mascarado pelo conceito de anti-imperialismo e anti-americanismo. No entanto, este anti-americanismo cubano não pode ser reduzido ao período revolucionário. O nacionalismo cubano tem as suas origens na era do herói da luta pela independência no século XIX, o famoso poeta José Martí. Mas também seria errado reduzir a influência do pensamento de Martí aos revolucionários. Até a oposição cubana instalada na Flórida usa o nome do herói para os seus próprios fins políticos, como nos casos de *Radio Martí* e *TV Martí*. Por outras palavras, o nacionalismo cubano tornou-se uma identidade histórica, produto de mais de um século, e mesmo se os Castro perdessem o seu poder no futuro, isso não significaria o desaparecimento dos sentimentos nacionalistas entre as elites e o povo cubano.

Durante a Guerra Fria, o governo cubano tinha consciência de que os Estados Unidos estavam motivados não só para subjugar a política externa cubana, mas também para derrubar o próprio governo cubano. Nessa medida, Havana, que acreditava que não poderia confrontar Washington se a sua política externa fosse limitada apenas pelas atividades intergovernamentais, adotou uma política orientada no sentido de tentar derrubar os governos aliados dos Estados Unidos, apoiando ativamente os movimentos revolucionários na América

Latina, África e Ásia.

Não obstante, simultaneamente às mudanças na configuração de poder, com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, Cuba começou a adaptar-se à nova situação internacional, reduzindo a dimensão da sua política externa. Em Setembro de 1989, Cuba repatriou as suas tropas instalados na Etiópia, e em Março de 1990, os militares cubanos em missão na Nicarágua voltaram ao seu país. Em Maio do ano seguinte, as últimas tropas cubanas em Angola regressaram a Cuba, e mais recentemente, em Abril de 1991, o governo cubano pôs fim a qualquer tipo de assistência aos seus aliados revolucionários salvadorenhos (FMLN), sem retirar o seu apoio político. Com o fim da sua intervenção nos assuntos internos dos outros países, o governo cubano planeava evitar a intervenção dos Estados Unidos e da Europa Ocidental nos seus próprios assuntos internos. No mesmo período, Cuba abriu a sua economia ao investimento direto estrangeiro. Em maio de 1990, o presidente Fidel Castro inaugurou o primeiro hotel construído na ilha com um parceiro estrangeiro desde a revolução (Domínguez, 2004:259-60).

Devido à nova situação internacional no final da década de 1980, quando o bloco socialista se dissolveu, as relações entre Cuba e o mundo, particularmente com a América Latina e Europa Ocidental, foram revitalizadas. Com a normalização das relações com os países da América Latina, a pressão contra Washington na OEA para a anulação das sanções económicas e diplomáticas aumentou. Contudo, uma tal estabilidade não se refletiu nas relações com a União Europeia. Cuba considerou a Europa como uma fonte de comércio, turismo, investimento direto e crédito. Na sequência do acordo de 1996, a execução de três sequestradores de um *ferry* em Cuba em 1998, e as duras sentenças para 75 dissidentes em 2003, danificaram as relações. O governo cubano respondeu a cada sanção económica e condenação por parte da UE contra a ilha, mobilizando os sentimentos nacionalistas com celebrações massivas, como o centenário do fim da guerra da independência, em 1998, e o quinquagésimo aniversário do ataque Quartel Moncada, em 2003 (Roy, 2009:21).

Um outro ponto importante é o preâmbulo e o artigo 5º da Constituição cubana, que definem ainda o Estado cubano como marxista-leninista, além de ser inspirado também nas ideias do herói da libertação José Martí. Neste texto, há várias referências aos fundadores da ideologia marxista-leninista e aos conceitos desenvolvidos por estes, como imperialismo. No entanto, têm de se tomar em conta as incompatibilidades entre os objetivos de uma política e as modalidades e resultados da sua aplicação. Por outras palavras, muitas vezes há diferenças entre

os objetivos da política formulada e o comportamento real do ator estatal no cenário internacional (Donneur e Beylerian, 1984: 821). Particularmente desde o colapso do bloco socialista, Havana tornou-se pragmática, com uma abertura ao mundo e a aplicação de várias reformas económicas liberais, para garantir a sobrevivência do sistema. Um novo rumo na política externa acompanhou essas reformas económicas.

Considerando esta passagem a uma fase defensiva, é relevante afirmar que a estratégia da ilha no pós-Guerra Fria era puramente neo-realista, uma vez que “o principal objetivo de um Estado é a sua sobrevivência, que é uma condição prévia para alcançar outros fins diversos” (Waltz, 1979:97). Até a política institucionalista - a participação ativa de Cuba nas organizações intergovernamentais e integracionistas - após o colapso da URSS visa quebrar o isolamento da ilha, confrontando os EUA . Por outras palavras, a busca de uma estratégia institucionalista, como a participação de Cuba nas Cúpulas Ibero-americanas desde 1991, foi fundamentada em razões neo-realistas.

O governo cubano também se beneficiou da política doméstica norte-americana numa questão importante: a migração. A administração de Castro percebeu que uma boa parte da opinião pública americana era favorável à colaboração com o governo cubano para evitar as vagas de imigrantes ilegais na costa da Flórida. Castro, em seguida, obteve uma colaboração notável das administrações norte-americanas, particularmente durante a presidência de Clinton, a fim de travar as atitudes provocadoras das administrações anteriores que contribuíram para a geração de vagas migratórias para a Flórida (Domínguez, 2004:276).

Apesar da atual capacidade explicativa reduzida dos derivados do realismo, devido à perda, por parte do Estado, do seu papel de ator principal da política internacional, no contexto da globalização, estas abordagens ainda são válidas no caso de Cuba, não só por causa da debilidade da sociedade civil e das empresas privadas na ilha, mas também porque a busca de ideais revolucionários foi substituída, com o fim da Guerra Fria, pelo simples prosseguimento do interesse nacional. O melhor exemplo desta afirmação é o fim do apoio ativo de Cuba aos movimentos revolucionários e o desenvolvimento das relações com países como o Irão, com base no anti-americanismo, apesar das diferenças ideológicas entre os dois países. Ao mesmo tempo, a importância dos meios de *hard-power*, tais como o poder militar, diminuíram, enquanto que os instrumentos de *soft-power* se tornaram importantes para a ilha. Por outras palavras, "Não é qual o exército que triunfa; é também qual a história que triunfa" (Nye, 2012:99).

Nesse sentido, uma boa estratégia de comunicação foi essencial, na era da informação, para o componente diplomático da política externa. O uso da internet desempenhou o papel principal na divulgação de informações e comentários a partir da perspectiva do Partido Comunista. As versões em várias línguas estrangeiras do Granma, órgão oficial do Partido, e a fonte de informação on-line *Cubadebate*, ajudaram a aumentar a capacidade de atração e persuasão de Cuba. Outro meio de *soft-power* essencial para Cuba foi a chegada ao país de milhares de alunos estrangeiros - especialmente de países latino-americanos -, para prosseguir os seus estudos em áreas como a medicina, na qual a ilha tem um alto nível de reconhecimento internacional.

A ajuda externa é outro meio de *soft-power*, e um campo de concorrência entre Washington e Havana. Para os EUA, este era um instrumento principal da política externa, durante a Guerra Fria, para limitar a influência da URSS e dos partidos comunistas locais. Com o fim da ameaça comunista e com a tendência de transferência de recursos e da influência do Departamento de Estado para o Pentágono, o montante da ajuda exterior constituiu apenas um nono do orçamento militar, com apenas 56 bilhões de dólares. Cuba beneficiou da queda da ajuda dos EUA para a América Latina e para outras partes do mundo. Milhares de médicos e professores cubanos trabalham atualmente no resto da América Latina e do Caribe. Nalguns casos, a ajuda cubana ultrapassou a ajuda norte-americana, como no caso do terremoto no Paquistão, em 2005 (Lieven, 2012: 399).

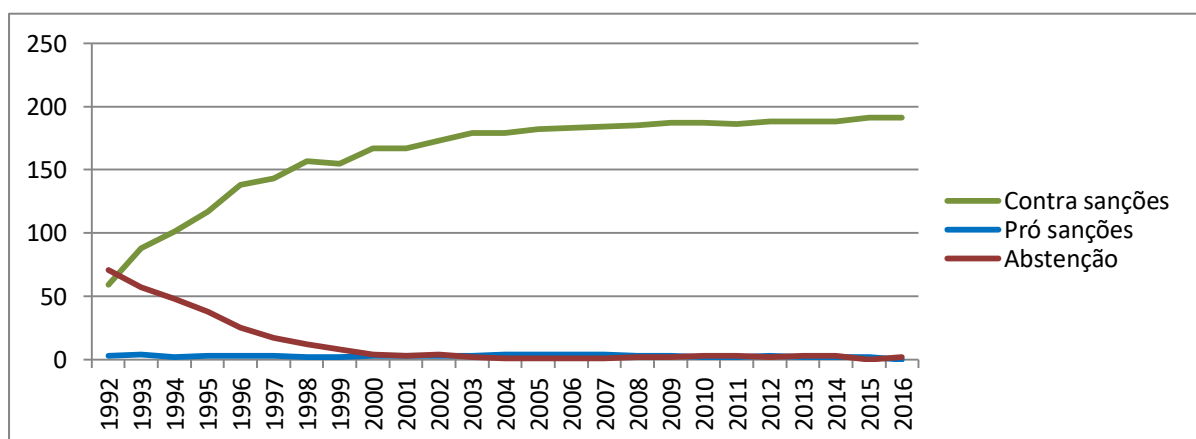
Com o fim da Guerra Fria, a política externa de Cuba passou assim de uma fase ofensiva de promoção ideológica, militar e política, para uma nova fase defensiva, na qual o regime tentou usar os seus recursos para ganhar o apoio da comunidade internacional nos conflitos com a superpotência norte-americana, aumentando as suas atividades nas instituições internacionais e desenvolvendo as suas relações com o resto do mundo, sobretudo com a China, o Canadá, a UE e os países da América Latina. Ricardo Guadarrama afirma que, nesse sentido, o PCC, em conjunto com diversas organizações sociais e governos “progressistas”, desenvolveu uma agenda de incentivo da criação de organizações internacionais, e de atividades do interesse do governo cubano, em oposição ao embargo económico, em defesa dos cinco “heróis” e contra as pressões em matéria de direitos humanos e as campanhas dos dissidentes cubanos (Guadarrama, 2011:78).

O fim da Guerra Fria foi a principal alteração no sistema internacional que poderia causar uma normalização entre os dois países. O comunismo já não representava uma ameaça

ao mundo ocidental desde a vitória política do mundo capitalista. Nesse período, Cuba viu-se obrigada a parar as suas campanhas militares na África e na América Central, e começou a normalizar as suas relações com vários países capitalistas na América Latina e na Europa. Até a *Defense Intelligence Agency* (DIA) norte-americana admitiria, em 1997, que Cuba representava uma ameaça insignificante contra os EUA e contra outros países na região (DIA, 1997). Não obstante, a dissolução do campo socialista entre 1989 e 1991 não foi suficiente para terminar a tensão entre Havana e Washington. Pelo contrário, as fações norte-americanas contra Cuba aumentaram ainda mais na década de 1990, com as leis de Torricelli e de Helms-Burton, com os propósitos de contribuir para a queda definitiva da economia cubana, e de provocar uma transição política na ilha, nesta altura mergulhada numa crise económica profunda, na ausência dos seus antigos aliados, a União Soviética e os restantes Estados socialistas da Europa de Leste.

O embargo tornou-se um ponto de divergência a nível internacional no período pós-Guerra Fria. As sanções americanas são condenadas, desde 1992, na Assembleia Geral das Nações Unidas. Desde a primeira votação, o número de países que votaram contra a política norte-americana aumentou significativamente, enquanto os EUA ficavam cada vez mais isolados (ver figura IV). Na votação de 2014, só Israel apoiou os EUA. Em 2016, na última votação antes da tomada de posse de Donald Trump, até os EUA e Israel decidiram abster-se. Apesar do quase consenso dos membros da ONU sobre o assunto, não se pode falar de um efeito determinante destas votações, e só mais de vinte anos depois tiveram lugar as declarações presidenciais sobre o início de normalização, em Dezembro de 2014.

Figura IV - Número de países que condenaram as sanções na AG da ONU desde 1992



Fonte: <https://www.un.org/>

A União Europeia foi também um opositor das sanções económicas contra Havana,

particularmente devido aos efeitos extraterritoriais da Lei Helms-Burton, de 1996. O *Title IV* da Lei não foi aplicado - com algumas exceções - devido às negociações com a UE (Domínguez, 2012: 37). Além disso, Haney e Vanderbush (2005: 235) argumentam que o Presidente aliado dos cubano-americanos conservadores, George W. Bush, foi constrangido pela pressão europeia sobre uma possível restrição do embargo com efeitos para as empresas europeias que faziam negócios com a ilha.

O Vaticano também é considerado como um ator importante na questão cubana, desde a visita histórica do Papa João Paulo II à ilha, no início do ano 1998 (Brenner, Haney e Vanderbush, 2002: 198). Desde então, os líderes religiosos fizeram várias declarações públicas apelando ao fim destas sanções. Juntamente com o Canadá, o Vaticano acolheu os contatos secretos entre os oficiais de Cuba e dos EUA a partir da primavera de 2013, que se concluíram com as declarações no fim de 2014. As iniciativas da Igreja foram consideráveis na questão da libertação dos prisioneiros de ambos os lados, embora esta tenha sido apenas intermediária na fase essencial da questão - uma nova política -, mas longe de ser decisiva na mudança da política de Washington. Os representantes dos grupos de interesse entrevistados confirmaram esta observação. Apesar de uma tendência geral de menosprezo dos atores transnacionais e dos determinantes económicos, sobrestimando os seus próprios papéis nos processos políticos, os entrevistados mostraram a relevância dos mecanismos internos na política estadunidense. No entanto, alguns desenvolvimentos internacionais, abaixo mencionados, mereciam um destaque maior.

As dificuldades económicas dos últimos anos de dois aliados importantes de Cuba - a Rússia e a Venezuela - levaram a ilha a uma abertura a Washington, uma vez que o país não podia contar demasiado com os benefícios que obtinha particularmente das suas relações com o governo da Venezuela. Tendo em conta o clima político e económico atual da Venezuela, a dependência deste país poderia ter consequências graves para a economia cubana. Neste contexto, na perspectiva cubana, uma tomada de decisão na aceleração do processo da normalização das relações com os EUA seria uma escolha racional, em vez de esperar uma melhoria nas economias russa ou venezuelana.

Apesar das dificuldades de determinar em que medida, o fator internacional que teve o papel mais considerável foi a pressão exercida pelos países da América Latina sobre os EUA. Cuba utilizou a diplomacia eficazmente, participando nas organizações regionais que excluía os EUA, tal como a CELAC e a ALBA. Além dos governos de esquerda que chegaram ao poder

na região no século XX, o aliado histórico da superpotência norte-americana – a Colômbia –, também tomou posição para a inclusão de Cuba no sistema regional latino-americano e contra as sanções económicas. O isolamento do superpoder nas cimeiras hemisféricas – particularmente na sexta cúpula das Américas, em 2012, em Cartagena - levou os EUA a acelerar o início de uma nova era com Havana. Sob esta atmosfera regional, a par da nova política anunciada em 2014, Cuba participaria na cúpula que ocorreu no Panamá, em 2015.

1.5. Resumo do capítulo

A história de Cuba foi marcada pela dependências, primeiro à Espanha, até 1898, e logo aos EUA, até à revolução de 1959. Antes da revolução, no âmbito económico, os setores económicos principais, como a banca, açúcar, minas e turismo, foram controlados pelas empresas norte-americanas; e no âmbito político, os governantes da ilha seguiam as diretivas das administrações norte-americanas.

A tomada de poder pela guerrilha castrista poderia romper com este ciclo de dependência, mas o contexto da Guerra Fria condicionou os novos dirigentes do país a escolher o campo da União Soviética. As nacionalizações das empresas norte-americanas e a aproximação com a URSS causou a imposição do embargo norte-americano contra a ilha, que se tornaria o elemento essencial dos problemas entre os dois países no pós-Guerra Fria. Entretanto, o controlo público na economia em geral provocou a fuga da burguesia cubana para os Estados Unidos e a sua instalação na Flórida, principalmente em Miami. No período seguinte, houve novas vagas de migração, que incluíram essencialmente as classes médias. A partir da década 1980, pessoas das classes mais baixas participaram nestas vagas, e assim centenas de milhares de cubanos juntaram-se no outro lado do estreito da Flórida, constituindo uma comunidade dominada pela ideologia conservadora anti-comunista. Esta comunidade conseguiu organizar-se sob a liderança de Jorge Mas Canosa nos anos 1980, e a sua organização *Cuban American National Foundation* tornou-se um dos *lobbies* étnicos mais influentes na política norte-americana.

Foi devido à manutenção do sistema socialista em Cuba e às atividades do *lobby* cubano-americano, no seio do Congresso e da Casa Branca, que as sanções contra Havana foram restringidas na última década do século, apesar do fim da Guerra Fria. No entanto, no mesmo período, Cuba começou a sair do seu isolamento no novo contexto internacional, começando a

desenvolver o seu comércio com os seus parceiros canadianos, latino-americanos e europeus. Aliás, Havana conseguiu ter novos aliados com a chegada ao poder dos governos progressistas na região da América Latina, e melhorou as suas relações também com a Igreja, oferecendo mais liberdade religiosa e recebendo o Papa João Paulo II.

Com o final do século, o *lobby* cubano-americano começou a perder o seu peso na política estadunidense. A transformação socio-económica da comunidade, com a inclusão dos novos emigrantes, que defendiam a suavização das sanções contra a ilha a partir da década 1990, o fracasso da CANF no caso de Elián, em 2000, a aprovação da Lei TSRA, no mesmo ano, e a cissão da CANF, contribuíram para esta perda de poder. A nível internacional, Cuba teve cada vez mais apoio em relação à questão do embargo, e desta vez foram os EUA que ficaram isolados, quer na ONU, quer nos encontros regionais. A transferência de poder de Fidel Castro para o seu irmão Raul, em 2006, as reformas liberais na ilha no período seguinte, que criariam oportunidades de investimento e de comércio para as empresas norte-americanas, a chegada à Casa Branca, em 2009, de um Presidente norte-americano defensor da suavização das sanções, e as pressões acrescidas dos *lobbies* norte-americanos empresariais e agrícolas para o fim do embargo, levaram as administrações de Barack Obama e Raul Castro a anunciar, em 2014, uma nova fase nas suas relações, prometendo uma normalização entre os dois países.

O capítulo seguinte deste trabalho, que abordará o papel dos *lobbies*, do Congresso e do Presidente na evolução das relações entre EUA e Cuba, não tem apenas como objetivo descrever detalhadamente os desenvolvimentos observados desde 2001, mas também explicar o papel dos determinantes domésticos da formulação da política cubana dos EUA, e analisar os fatores principais que causaram a continuidade e a mudança das relações entre os dois países ao longo de décadas.

II. Os atores domésticos da política externa norte-americana

Diversos autores desenvolveram modelos para compreender o papel dos atores domésticos no processo de tomada de decisão na política externa. Alguns destes merecem ser mencionados, podendo alguns aspetos das suas propostas ser usados como pontos de partida neste trabalho. Com os seus três modelos de tomada de decisão política no campo internacional, Graham Allison (1999: 6) tenta formular uma análise aprofundada sobre o processo da tomada da decisão nos EUA. O seu modelo de *Governmental Politics*, designadamente, explica a tomada de decisão como um resultante (*resultant*) político das várias negociações entre os agentes dentro do governo nacional. Nessas negociações, no entanto, Allison toma em consideração os agentes dentro do aparelho estadual, mais de que os grupos de interesse.

Os institucionalistas neoliberais, por outro lado, propõem argumentos mais úteis para a nossa análise. Segundo Helen Milner (1997: 11-14):

“[...]os Estados não são atores unitários; ou seja, eles não são estritamente hierárquicos, mas poliárquicos, compostos de atores com preferências variadas, que partilham o poder sobre a tomada de decisão. [...] Existem três tipos de atores na política interna: executivo, legislativo e grupos de interesse [...]. A chave para entender a formulação de políticas é perceber como o jogo entre os atores domésticos é desempenhado. Este jogo depende de três variáveis: as diferenças entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição de informação no mercado interno e a natureza das instituições políticas domésticas.”

Em paralelo com a argumentação da Helen Milner, este trabalho aceita que o Estado capitalista norte-americano não é um ator unitário, e que os determinantes domésticos têm um papel essencial na formulação da política externa no pós-Guerra Fria, enquanto os fatores sistémicos não podem ser ignorados. Os atores domésticos – poder executivo, poder legislativo e grupos de interesse - lutam constantemente para aumentar o seu poder no processo de tomada de decisão. Não seria possível compreender a política de continuidade do embargo norte-americano, considerado como um fracasso por grande parte dos observadores, pela mera observação do nível de ameaça do Estado cubano contra os EUA, ou as mudanças no sistema internacional no pós-Guerra fria. É essencial tomar em consideração que os atores políticos estão envolvidos num jogo de arenas diversas (Tsebelis, 1990). No caso da política externa norte-americana, o ator principal do processo de tomada de decisão – o Executivo – não negocia

só com o Estado cubano, mas também com os grupos domésticos que têm objetivo influenciar este processo (Putnam, 1988; LeoGrande, 1998). A decisão política norte-americana, como um resultado final, reflete as tensões inter-agências, sem prejuízo de não poder ser considerada independentemente do contexto mais amplo. Como propõe Morley (1987: 25), os atores domésticos - particularmente os estatais - partilham um objetivo final comum e exercem tarefas específicas para atingir estes fins, defendendo, por vezes, táticas divergentes.

As secções seguintes vão concentrar-se nas características dos grupos de interesse, do Congresso e da Casa Branca, que determinam a política externa dos EUA, com referências limitadas à questão cubana, mas previamente à análise do jogo do poder entre diversos atores em relação a Cuba, no capítulo seguinte.

II.1 Grupos de interesse na política norte-americana

Barack Obama (2008: 113), apesar de não ter intenção de sobrevalorizar o poder do dinheiro na política, no seu livro *the Audacity of Hope*, que fazia parte da sua campanha presidencial para as eleições de 2008, aceitava a influência dos lobistas na política norte-americana, afirmando que, como membro do Congresso, ele “passava cada vez mais tempo com os lobistas”. Obama entende que “a influência dos lobistas vem simplesmente das suas vantagens, comparando com um eleitor médio, tais como aceder mais facilmente aos funcionários e legisladores, obter mais informações, e ter uma capacidade de focar na promoção de uma pequena provisão sobre o direito tributário que ninguém mais quer saber e que poderá dar benefícios de milhares de milhões de dólares aos seus clientes” (2008:109). Pode a força dos grupos de interesse ser verdadeiramente resumida nestes termos, ou o âmbito de ação dos *lobbies* é muito mais alargado de que isso? Esta secção visa descobrir o papel destes grupos na política norte-americana.

Os grupos de interesse podem ser divididos entre os que são baseados em afiliação e os que são institucionais. As organizações com base social, que incluem os grupos de interesse étnicos, usam o voto dos seus membros como um instrumento para influenciar os processos, enquanto os *lobbies* comerciais, considerados como grupos institucionais, têm uma força financeira significativa, sem que necessariamente tenham um grande número de afiliados. Uma organização pode possuir as características de ambas as categorias. Mesmo os grupos com base social podem usar alguns indivíduos que possuem força económica e política para ultrapassar

os desafios financeiros e a questão da ação coletiva da organização (Paul e Paul, 2009:11-12).

As atividades políticas principais dos grupos de interesse podem consistir em influenciar e mobilizar os cidadãos, financiar as campanhas eleitorais, fazer *lobbying* nos poderes legislativo e no executivo através de envio de cartas, visitas e telefonemas, ir ao tribunal e influenciar os atores internacionais com o fim de pressionar um Estado (Potters e Sloof, 1995: 407). Helen Milner (1997: 23) acentua que, além de pressionar os legisladores, os grupos de interesse têm um outro papel, que é o de lhes fornecer informações essenciais nas suas áreas de especialização.

Baumgartner et alia (2009: 151) agrupam as táticas utilizadas pelas organizações em três grupos. O primeiro grupo é *grassroots advocacy*, que inclui principalmente as atividades relacionadas com a mobilização dos membros e do público em geral. *Outside advocacy*, o segundo grupo, representa essencialmente as conferências de imprensa e as campanhas de relações públicas e de educação. Finalmente, o último grupo, *inside advocacy*, pode incluir várias táticas, tais como contatos pessoais com membros e funcionários do Congresso e dos comités/subcomités que funcionam dentro do Congresso.

A literatura identifica as características destes grupos de interesse e os determinantes dos seus níveis de influência, úteis para a nossa análise (Dür e de Bièvre, 2007: 3; Paul e Paul, 2009: 165; Rytz, 2013: 8; Holyoke, 2009: 371; Potters e Sloof, 1995: 433; Rubenzer e Redd, 2010: 770). Em primeiro lugar, a influência de um grupo de interesse depende da estrutura institucional do governo ou de Estado. Neste sentido, o sistema político norte-americano abre um grande espaço de atividade a estes grupos. As contribuições para as campanhas eleitorais e as iniciativas de *lobbying* podem alterar o comportamento dos legisladores, particularmente em relação as propostas de lei técnicas com pouca visibilidade pública. É por isso que a existência de um *Political Action Committee* (PAC), através do qual se podem coletar fundos e gastá-los a favor ou contra um candidato ou um legislador, é essencial para uma organização que pretende influenciar o processo de legislação nos EUA. Em seguida, a estratégia dos grupos ideológicos, como o *lobby* cubano-americano, é orientada no sentido de apoiar os legisladores que já têm uma posição próxima ao grupo, enquanto que os grupos empresariais, como Câmara do Comércio e o *lobby* agrícola, tendem a mudar a posição dos legisladores. Podemos acrescentar que quanto maior a organização de um grupo, maior será a sua influência política. A alta mobilização eleitoral de uma minoria étnica ajuda a superar as desvantagens numéricas e dissimilaridades culturais. Em contrapartida, um eleitorado bem informado sobre uma questão

reduz a influência dos grupos de interesse. O paralelismo entre os objetivos políticos do grupo e a política atual do governo também contribui para o seu sucesso. Neste sentido, o grupo tem que adaptar a sua estratégia discursiva às mudanças no discurso da política externa do Estado. A presença de um “inimigo” e de um trauma histórico podem reforçar a mobilização de uma comunidade étnica. Por último, a presença de um grupo oposto forte que pretende influenciar o processo político na outra direção reduz a influência do primeiro grupo, da mesma forma que um grupo aliado serve para aumentar a influência deste primeiro.

O nosso estudo de caso está interessado principalmente em dois tipos grupos de interesse: um grupo de interesse étnico – a comunidade cubano-americana e as suas organizações de *lobbying* – que defende o *status quo* sobre o embargo, e o *lobby agribusiness*, representado principalmente pela Câmara de Comércio e o *Farm Bureau*, que pressiona para flexibilizar as sanções contra Cuba. Neste ponto, é importante sublinhar que, mesmo sem ignorar os argumentos que (sobre)valorizam a força sentimental da etnicidade (Barth 1998), e sem prejuízo dessa etnicidade constituir um instrumento forte e útil para a mobilização de uma parte da população, o nosso estudo afirma que ela serve principalmente para encobrir a base material do conflito de interesses. Não existe o interesse geral de uma etnia, mas há antes interesses divergentes entre os sectores que constituem uma etnia. Neste sentido, a ação conjunta (manifestar, votar em bloco, etc.) dos membros de uma minoria étnica nos Estados Unidos reforça a posição dos representantes de um grupo de interesse e dos setores dominantes, que são economicamente mais favorecidos, dentro este grupo. Mais especificamente, os cubano-americanos acreditaram fazer parte da comunidade imaginada - nação cubana -, tal como conceptualizada por Benedict Anderson (1991: 5), e agiram durante décadas de forma conjunta, em nome dos seus interesses comuns. Apesar da possibilidade de questionar se as comunidades imaginadas ainda são soberanas e limitadas como definido pelo autor, o conceito continua a ser útil para perceber a organização dos cubano-americanos sem interesses comuns, sob o mote de libertar a pátria, ainda que muitos membros desta comunidade instalada nos EUA nunca a tenham sequer visitado.

Ainda assim, como afirma Castles e Miller (2003: 47), o número crescente de migrantes mantém vínculos recorrentes e significativos com os seus países de origem e de destino, formando comunidades transnacionais que vivem além das fronteiras, graças à globalização que facilita esta tendência, tendo impactos importantes sobre as instituições políticas e a reprodução das identidades sociais. Ou seja, a emigração cubana para os EUA ou para outras partes do mundo teve consequências não só sobre os próprios emigrantes, mas também sobre

as instituições dos países envolvidos neste processo.

Além dos grupos domésticos que representam os interesses agrícolas, empresariais e étnicos, outros interesses organizados também tentam influenciar o processo de tomada de decisão de política externa. Entre outros, podemos mencionar os governos, empresas e indivíduos estrangeiros, embora estes atores não estejam autorizados a fazer contribuições às campanhas eleitorais. Também os acadêmicos, *think tanks*, grupos ideológicos, organizações religiosas, ambientais, laborais e de direitos humanos, tentam influenciar os debates políticos e legisladores, através de relatórios técnicos, testemunhos de peritos e publicações acadêmicas (Paul e Paul, 2009: 171-2). As entrevistas demonstraram o alto nível de cooperação entre estes diferentes grupos e indivíduos, através da formação de alianças com o objetivo de tornar as suas posições hegemônicas, contra as das alianças opostas.

Segundo o estudo de Paul e Paul (2009:203), onde os autores medem a influência percebida dos atores na área da política externa norte-americana, o poder executivo, os grupos empresariais e os meios de comunicação, têm maior influência do que qualquer grupo étnico. No mesmo estudo, os autores identificam quatro padrões de organização para os grupos étnicos (2009: 53-68). O primeiro é o modelo *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), que foi seguido pela CANF durante cerca de duas décadas. Este modelo consiste no desenvolvimento de organizações separadas para as áreas de financiamento, pesquisa e *lobbying*. Apesar de a AIPAC não contribuir diretamente para as campanhas eleitorais dos candidatos, através de organização de um *Political Action Committee* (PAC), CANF utilizou *Free Cuba PAC* para financiar diretamente as campanhas.

O segundo modelo destes grupos é o modelo de um PAC. A função essencial destes grupos será contribuir para as campanhas de candidatos, podendo além disso estabelecer contatos com os legisladores e funcionários. O *US-Cuba Democracy PAC*, fundado em 2003 e que representa a ala conservadora da comunidade, pode ser considerado nesta categoria.

O terceiro modelo consiste em organizações sem fins lucrativos de *advocacy*, de tipo 501 (c) 3 na lei norte-americana. Em vários casos, as contribuições para estas organizações estão isentas de impostos. Apesar das suas atividades de *advocacy*, estas organizações são proibidas de fazer *lobbying* através do financiamento de campanhas, e não podem trabalhar nas campanhas eleitorais. Elas dedicam-se mais a educação, recolha e difusão de informações de acordo com as missões do grupo. Além disso, estes grupos servem como recursos de

informações para os legisladores, que podem ser importantes na fase de preparação de propostas de lei. Apesar de não ter autorização de *direct lobbying*, o método mais efetivo de comunicação direta com os legisladores para influenciar o processo de tomada de decisão, estes grupos contactam regularmente com os membros do Congresso e os seus funcionários. No entanto, os grupos só podem frequentar o *Capitol Hill* se o *lobbying* não é o seu objetivo principal e se estas não gastam dinheiro para influenciar os legisladores. O *Cuba Study Group* faz parte desta categoria das organizações, de tipo 501 (c) 3, nos termos da legislação norte-americana. Em contrapartida, os grupos empresariais podem financiar indiretamente as campanhas, formando PACs e outro tipo de organizações de tipo 527. Os PACs podem contribuir 5,000 US\$ em cada fase de eleições, para cada candidato. Ou seja, um candidato pode receber 5,000 US\$ nas primárias, 5,000 US\$ nas eleições, e 5,000 US\$ em caso de segunda volta, por parte de cada PAC (Federal Election Commission, 2018).

Finalmente, o último modelo é o modelo empreendedor, onde um ou dois indivíduos concentram em si todas as funções, tal como recolha de fundos, *advocacy*, relações públicas, contacto com os membros do Congresso e os seus funcionários. CubaNow pode ser incluído nesta categoria, com a sua estrutura de elite. Vamos examinar as atividades destes grupos no capítulo seguinte.

Apesar deste enquadramento do ativismo eleitoral no sistema norte-americano, existem várias aspetos que beneficiam explicitamente os círculos empresariais ou grupos são financeiramente poderosos. A regulação atual do financiamento das campanhas eleitorais é baseada principalmente nas reformas dos anos 1970, que autorizava as corporações, sindicatos e diversas associações a contribuir para as campanhas dos candidatos apenas através dos PACs supramencionados, que foram estritamente regulados pela Comissão Eleitoral Federal (FEC). O ambiente tranquilo dos anos 1970 e 1980, marcados pelo objetivo comum da luta anti-comunista, foi substituído, a partir da última década do século XX, pela polarização interna da era do pós-Guerra Fria (Franz, 2014: 145-148). As vozes divergentes e os conflitos de interesses que foram encobertos durante a Guerra em nome da unidade dentro do país, começaram a surgir facilmente na nova ordem mundial. Isto resultou em eleições federais mais competitivas, que necessitaram maiores gastos nas campanhas, e o número e as atividades dos grupos de interesse cresceram significativamente (Grossmann, 2014: 4). Não obstante as explicações feitas ao longo desta secção, é importante realçar que, na academia, não existe unanimidade sobre a força do dinheiro na política. Por exemplo, Baumgartner et alia (2009: 204) reivindicam que a correlação entre os recursos das organizações e os resultados atingidos é muito fraca, sugerindo o

poder percebido do *business* como um “exagero” (2009: 237). No entanto, até o estudo destes autores (2009: 257) confirma que as organizações com mais recursos definem a agenda política, mesmo que não consigam determinar o resultado do processo de tomada de decisão.

As preocupações que sempre existiram sobre a regulação do financiamento dos candidatos nas relações norte-americanas aumentaram ainda mais a partir das eleições de 2012. Seguindo os dois casos que confrontaram as organizações *Citizens United* e *Speechnow* contra a Comissão Eleitoral Federal, um novo tipo de PAC - chamado Super PAC - emergiu. Estes Super PACs não estão autorizados a financiar diretamente as campanhas dos candidatos, mas têm direito a recolher contribuições das corporações, sindicatos, associações comerciais e indivíduos - excluindo os estrangeiros, sem limites de montantes. O requisito de declarar os nomes dos contribuidores em nome de transparência também pode ser ultrapassado através da recepção de contribuições das organizações sem fins lucrativos que cabem na categoria de 501 (c) (4). Estas organizações não têm obrigação de declarar publicamente os nomes dos seus doadores (Franz, 2014: 151). Como sublinha Drutman (2014: 238), em 2010, as contribuições de 26.783 indivíduos (menos de 0,01 % da população) representaram um quarto de todas as doações de campanha individuais. Nas eleições de 2012, 32 doadores Super PACs contribuíram com um total de 313 milhões, enquanto os dois candidatos à presidência - Obama e Romney - obtiveram menos de 200 milhões de quase 4 milhões de pequenos doadores. E 2012, 40 por cento das contribuições para candidatos ao Senado vieram de 0,02 por cento dos doadores. Em suma, os grupos e indivíduos com mais recursos financeiros conseguem influenciar cada vez mais o resultado das eleições e os processos de tomada de decisões nos EUA. Como examinaremos nas secções seguintes, a questão cubana não será um desvio a esta tendência.

Terminando a secção sobre o papel dos grupos de interesse na vida política norte-americana, este capítulo vai continuar com uma análise do papel do poder legislativo na política externa norte-americana.

II.2 O Congresso e a política externa norte-americana

A partir do fim da Guerra Fria, os parlamentos dos países democráticos começaram a intervir de maneira reforçada em várias áreas de políticas públicas. A política externa não foi uma exceção desta nova onda. Segundo Malamud e Stavridis (2011: 102-103), o surgimento, a consolidação e a proliferação de assembleias regionais e outras assembleias parlamentares

internacionais são um dos sinais desta propensão. Segundo os mesmos autores, o aumento do peso dos parlamentares nos assuntos internacionais ocorreu porque a distinção entre a política doméstica e a política externa foi enfraquecida, à medida que a política se tornou mais democrática. A globalização levou as políticas públicas, que tinham uma dimensão tradicionalmente considerada como doméstica, a adquirir uma dimensão externa, porque as questões globais afetavam os cidadãos cada vez mais diretamente. Tendo alcançado níveis mais elevados de conhecimento, com a facilidade de acesso à informação e à participação, as democracias modernas possuem os meios para exercer a responsabilidade democrática - principalmente parlamentar - na maioria das áreas das políticas públicas. Podemos reivindicar que os Estados Unidos da América não ficaram fora desta tendência, senão que foram os seus pioneiros.

O Congresso e a política externa norte-americana

Segundo a Constituição dos Estados Unidos da América, o Congresso tem todos os poderes legislativos. Especificamente, o Congresso tem uma autoridade essencial que é o poder de fundos [*power of the purse*], ou seja os membros do Congresso podem autorizar e atribuir os fundos para o Presidente e as agências do Executivo. No entanto, a mesma Constituição autoriza o Presidente a recomendar e vetar a legislação. James A. Thurber (2013: 4-5) constata que, nas últimas três décadas, a rivalidade principal entre os poderes legislativo e executivo ocorreu nas áreas de gastos, impostos e política comercial. O Presidente precisa de dois terços dos votos do Senado para que um tratado vinculante seja válido. Korb e Rothman (2013: 220) acrescentam que o Congresso tem uma força considerável também na determinação da opinião pública. Temos de acrescentar que o Capitol Hill é a arena onde os *lobbies* são tão ativos como na Casa Branca, com o fim de influenciar os processos políticos. Esta secção vai descrever detalhadamente o papel do órgão legislativo estadunidense na formulação e execução da política externa.

Fisher (2007: 294) afirma que “a força do Congresso norte-americano provém da sua capacidade de diversidade e abertura em relação ao poder executivo, e da oportunidade que proporciona para a expressão de diferentes sentimentos, opiniões e valores”. No entanto, o papel do Congresso na vida política norte-americana e as suas características estão longe de ser lineares e invariáveis. Como revelam Hamilton e Tama (2002: 17), durante as décadas de 1950

e 1960, a política externa era em grande parte do domínio de um pequeno grupo de protagonistas, como o Presidente, os Secretários de Estado e de Defesa, o Diretor da Central Intelligence Agency (CIA), o Conselheiro de Segurança Nacional, os presidentes dos comitês de relações exteriores da Câmara e do Senado, e outras elites relacionados com a política externa. Neste enquadramento, o papel do Congresso era bastante limitado. O Presidente e os seus conselheiros apenas precisavam de chamar os principais líderes partidários no Congresso para consultar as suas opiniões. Depois desta hegemonia do Executivo na formulação e execução da política externa norte-americana, o Congresso tornou-se mais ativo a partir da Guerra de Vietname e do escândalo de *Watergate*.

As reformas implementadas no Congresso na década de 1970 enfraqueceram o poder dos presidentes dos comitês, relaxaram os seus limites jurisdicionais, e permitiram aos membros do Congresso uma maior capacidade de moldar a legislação, através das emendas. Além disso, o Congresso aumentou a sua capacidade institucional para realizar as suas próprias pesquisas, através de entidades como o *Congressional Research Service*, o *General Accountability Office* e o *Congressional Budget Office*, aumentando o número dos seus funcionários. Esta tendência reforçou-se ainda mais com o fim da Guerra Fria. Estas mudanças e reformas institucionais deram aos membros do Congresso mais oportunidades para que se tornarem mais ativos no processo de tomada de decisão da política externa, mesmo não fazendo parte dos comitês relevantes ou não tendo senioridade. Estas mudanças também abriram um maior espaço para atores externos, tais como grupos de interesse, organizações internacionais, universidades, *think tanks* e governos estrangeiros, que tentavam pressionar o Congresso em diversas áreas políticas (Paul e Paul, 2009: 6; Hamilton e Tama, 2002: 29).

Em matéria de soberania externa, os legisladores têm diversas responsabilidades que merecem ser enumeradas. O Presidente e o Senado partilham a autoridade sobre a implementação dos Tratados. Aliás, o Presidente recebe embaixadores de outros países, mas os embaixadores dos EUA devem ser aprovados pelo Senado. O Congresso tem também o poder de declarar guerra, reforçar as forças militares e estabelecer regras para sua regulamentação. Além disso, a Constituição concede expressamente ao Congresso o poder de estabelecer e cobrar impostos sobre o comércio exterior, regular o comércio com outras nações e estabelecer uma regra uniforme de naturalização. Finalmente, por razões tanto constitucionais quanto práticas, a política externa dos EUA deve ser conduzida apenas com recursos consignados pelo Congresso, impedindo o Presidente de conduzir a política externa com contribuições privadas ou estrangeiras (Fisher, 2007: 92; 219).

O comércio internacional é uma das áreas onde o Congresso obtém hoje mais autoridade. O *Trade Act* de 1974 marcou uma reafirmação do Congresso nessa área. A legislação comercial é agora uma matéria regular da agenda do congresso, mas é frequentemente feita sob um procedimento acelerado, chamado *fast-track*. Neste procedimento, o Presidente dos EUA negocia um pacote comercial com membros do Congresso como participantes desta negociação, e a proposta do Presidente é então apresentada sob forma de um projeto de lei que não pode ser alterado pelo Congresso, nem abandonado por um comitê. Sob os termos deste processo legislativo acelerado, o Congresso deve votar o projeto, aprovando-o ou rejeitando-o. Embora o projeto de lei do Presidente não possa ser alterado nem pelo comitê nem pelo plenário, é divulgado com antecedência entre os membros do Congresso, tornando-se assim sujeito à pressão dos legisladores por modificações antes da sua recepção no Congresso (Fisher, 2007: 89).

A organização atual do Congresso alimenta uma difusão do poder em larga escala na instituição. A influência na política externa agora espalha-se entre dezenas de comitês, em vez de estar concentrada nos principais comitês de política externa, que tradicionalmente detinham o maior conhecimento nesta matéria. A responsabilidade é difundida ainda mais pela tendência crescente para formar um caucus ad hoc em questões como o comércio, o terrorismo ou o meio ambiente. Segundo Hamilton e Tama (2002: 31-32), essa fragmentação da responsabilidade torna cada mais difícil ao Congresso desenvolver um consenso de política externa. Podemos acrescentar que esta difusão cria também mais espaço para os atores externos, facilitando as suas atividades para empatar os processos de tomada de decisões políticas. Os grupos de interesse constituem a categoria principal deste tipo de atores.

Influência dos grupos de interesse no Congresso

As atividades dos grupos de interesse em Washington e a sua influência sobre os processos de tomada de decisão no Congresso é um tema largamente discutido, dentro e fora da academia. Kingdon (2007: 174) afirma que, em comparação com outras possíveis influências nos votos dos congressistas, os grupos de interesse não estão entre os mais importantes nem são os menores. Os congressistas parecem considerá-los muito importantes, mas eles não votam necessariamente de acordo com os desejos destes grupos. Ainda assim, o autor do mesmo estudo (2007: 68) admite que as elites - incluindo os representantes dos grupos de interesse - de um

determinado distrito, numericamente reduzidas, têm a capacidade de tornar improváveis algumas opções de voto, entre as que seriam permitidas pela maioria dos eleitores. As razões deste contraste podem ser encontradas nas especificidades do regime de financiamento das campanhas eleitorais, na influência dos elites nos meios de comunicação e o seu contacto privilegiados com os legisladores.

Um dos aspectos mais contraditórios do sistema político norte-americano é o financiamento das campanhas eleitorais pelos grupos de interesse. A origem do regime moderno regulador do financiamento de campanhas dos candidatos encontra-se na Lei *Federal Election Campaign Act* (FECA), aprovada em 1971 e emendada em 1974, após o escândalo de Watergate. A nova lei regulamentou o financiamento, limitando as contribuições e despesas das campanhas. Desde então, a lei de financiamento de campanhas tem sido um campo de batalha, em que geralmente os defensores da sua flexibilização são vencedores. Controlando a inflação, as despesas totais nas corridas eleitorais para as duas alas do Congresso aumentaram mais de 400% desde 1974 até 2012 (Drutman, 2016: 136). Segundo o relatório do Campaign Finance Institute (2018: 46) - mais uma vez controlando a inflação -, o custo de vitória numa eleição para a Câmara dos Representantes quase duplicou desde 1986 até 2016, crescendo de 787,418 US\$ a 1,516,021 US\$. Em suma, particularmente desde a última década, os indivíduos endinheirados encontram cada vez mais maneiras de intervir nas eleições norte-americanas, contribuindo com poucos ou nenhuns limites às campanhas dos candidatos, através dos Super PACs e das organizações 501 (c) 4, 501 (c) 5, e 501 (c) 6. Segundo os cálculos de Drutman (2016: 149), “em 2012, 96 pessoas gastaram 1 milhão de dólares ou mais cada um, para tentar influenciar a eleição de maneiras que foram divulgadas publicamente (principalmente através dos Super PACs). Esses 96 indivíduos gastaram em conjunto 351 milhões de dólares, ou cerca de 5,6% do total de dinheiro gasto na eleição. No total, os 31.385 indivíduos que mais contribuíram (0,01% da população dos EUA) correspondem a 28,1% de todas as contribuições individuais ao nível federal, divulgadas publicamente no ciclo de 2012, um recorde na era moderna de divulgação de financiamento de campanhas”.

Hoje, a relação entre as organizações de *lobbying* e os legisladores está longe de ser unidirecional. Ou seja, não são apenas os grupos de interesse que precisam dos membros do Congresso para os seus próprios fins, mas também os legisladores que têm necessidade de estabelecer contactos firmes com os *lobbies*, com o objectivo de obter as informações fornecidas por estas entidades especializadas nas suas áreas respectivas (Milner, 1997: 23). A relação de interesse é cada vez mais recíproca, quanto mais aumenta o poder destes *lobbies*

sobre os processos políticos.

A dependência dos legisladores ou candidatos perante os grupos de interesse é incontestável. Antes de se tornar o 44º Presidente dos EUA, Barack Obama (2008: 109) revelava esta realidade com as seguintes palavras:

“Quanto à maioria dos políticos, o dinheiro não serve para enriquecer. No Senado, pelo menos, a maioria dos membros já é rica. Serve para manter o status e o poder; assustar os adversários e lutar contra o medo. O dinheiro não pode garantir a vitória - não pode comprar paixão, carisma ou a capacidade de contar uma história. Mas sem dinheiro [...], você está praticamente garantido de perder.”

Devido a esta dependência, as preocupações sobre o poder destes grupos nos processos políticos nunca desapareceram, apesar do registo das suas atividades através do *Lobbying Disclosure Act* (LDA), aprovado pelo Congresso em 1995. Os relatórios exigidos por esta Lei fornecem uma descrição detalhada e sistemática das atividades dos *lobbies*, incluindo uma descrição geral do seu funcionamento, das suas despesas, dos seus alvos - a Câmara, o Senado ou o Executivo - e das suas principais áreas de interesse (Brasher e Britt, 2014: 186). Mesmo assim, é difícil observar um ambiente de transparência e de equidade nos processos eleitorais norte-americanos. Os grupos com mais recursos financeiros têm mais possibilidades de determinar as decisões políticas, comparando com os grupos com desvantagens económicas. Neste sentido, vários autores sublinham que um grupo de interesse étnico precisa de um orçamento de cerca de 1 milhão de dólares para conseguir ter acesso e oportunidade de afetar os processos políticos (Smith, 2000; Paul e Paul, 2009).

Por outro lado, não é sempre clara a correlação entre a receção de apoios financeiros dos *lobbies* e a possibilidade de ganhar uma eleição. Por outras palavras, é verdade que um candidato que recebe mais fundos aumenta a sua probabilidade de vitória. No entanto, também é verdade que os *lobbies* preferem apoiar as campanhas dos candidatos que têm mais hipóteses de derrubar os seus adversários (Potters e Sloof, 1995: 410; Richter e Werner, 2016: 162). Isso significa que os grupos de interesse, ao tomar posições nas campanhas eleitorais, não visam apenas enviar um candidato ao Congresso que defende as suas causas, mas também tentam atrair os futuros legisladores, procurando ser “premiados” por estes, em troca dos seus apoios, quer financeiros, quer eleitorais. Em contrapartida, este fato não descarta um outro método usado pelos grupos, que é o de apoiar um candidato que desafia um legislador em função das

suas posições contrárias às dos respectivos grupos. Por exemplo, nas preliminares republicanas de 2004, o U.S. Cuba Democracy PAC apoiou financeiramente Stan Barnes, adversário do então membro republicano da Câmara dos Representantes Jeff Flake, que é bem conhecido como uma das vozes proeminentes do levantamento das sanções contra Cuba no Congresso. A importância de derrubar o Flake era muito importante para o lobby cubano-americano, de tal forma que Barnes conseguiu receber 5,000 dólares - além das outras despesas da organização contra Flakes -, sendo o único candidato a quem este PAC decidiu dar o montante máximo para o ciclo eleitoral de 2004, na corrida para a Câmara (Center for Responsive Politics, 2018b).

Curiosamente, se um *lobby* conseguir “conquistar” um legislador como aliado, o resto da atividade de *lobbying* pode ser feita através deste representante ou senador. Este contato facilita o trabalho dos lobistas, porque é mais provável que um legislador recuse um colega - um outro legislador - do que um lobista que quer dar a mesma mensagem. Ainsworth (1997: 520) usa o conceito de “*lobbying enterprises*” para definir este processo relacional. A partir desse momento de “conquista”, o sucesso da causa dos grupos depende da capacidade de influência destes legisladores sobre os seus colegas. Segundo o mesmo autor (1997: 518-519), apesar deste relacionamento, o legislador continua a ser autônomo e a sua relação com o *lobby* é a de interdependência, sendo o círculo eleitoral do legislador um constrangimento principal na instauração das suas alianças com os grupos de interesse. Este fato é ainda mais válido nas questões de alta relevância (Kingdon, 2007: 67). Isto quer dizer que os legisladores dão muita atenção às suas decisões de contato com membros de grupos de interesse, para não criar descontentamento no seio dos seus eleitorados. Este tipo de *lobbying* - através dos contatos entre os legisladores - é indireto e difícil de medir, dada a dificuldade de contar o número de contatos entre os legisladores e avaliar o seu conteúdo. Mesmo assim, este conceito ajuda-nos a perceber o poder atual da comunidade conservadora cubano-americana, desde a transferência da representação dos seus interesses da CANF aos legisladores de origem cubana, apesar das expectativas sobre a perda da sua força no século XXI.

Embora desde a eleição da republicana Ileana Ros-Lehtinen - o primeiro membro do Congresso de origem cubana - em 1989, à Câmara dos Representantes, os membros de origem cubana no Congresso e a CANF trabalhassem juntos, os deputados, por definição, tinham uma série de prerrogativas e de poder que mudaram a natureza da relação entre a CANF e o Congresso. Como sublinham Haney e Vanderbush (2005: 85) “esses cubano-americanos não precisavam fazer *lobbying* no Congresso, eles já estavam ali”. Particularmente a partir da segunda metade da década 1990, a CANF começou a perder o seu papel dominante na

formulação da política cubana dos EUA, à medida que o Congresso assumiu grande parte das funções da CANF, tal como a iniciativa política e a observação da sua execução. Segundo os mesmo autores (2005: 124), estes representantes de origem cubana tiveram um papel determinante na derrota das tentativas de suavizar o embargo em 1999, apesar do ativismo dos grupos de interesse comerciais e dos seus aliados no Congresso. Aliás, segundo Pérez-Stable (2011: 118), graças a estes representantes e ao apoio do U.S. Cuba Democracy PAC, a tendência da divisão geracional na comunidade cubano-americana foi superada sem efeitos imediatos na legislação norte-americana.

A criação dos caucuses no Congresso é uma outra forma que pode beneficiar os grupos de interesse na defesa das suas causas no Capitol Hill. Estes caucuses – teoricamente, não-partidárias - geralmente juntam os legisladores que têm objetivos comuns. Podemos citar alguns caucuses que tomaram posição sobre o processo de normalização, ou cujos membros participaram ativamente nos debates sobre o assunto na última década. Por um lado, os membros do *Congressional Progressive Caucus* (2014), do *Congressional Black Caucus* (Washington Post Editorial, 2009)⁷, e do mais recentemente fundado *Cuba Working Group* (Lee, 2015), opunham-se às sanções contra a ilha, enquanto os membros do *Cuba Democracy Caucus* e do *Congressional Hispanic Conference* defendiam uma linha dura contra o governo cubano. Este dois últimos são principalmente constituídos pelos legisladores de origem cubana. Outro exemplo relevante é o *Congressional Hispanic Caucus*, tendo em conta que os seus membros não partilham posições comuns sobre o assunto. Por exemplo, o presidente da Convenção, a representante democrata Michelle Lujan Grisham (2014), apoiava em termos gerais a política de normalização anunciada em 2014, enquanto o senador cubano-americano do Partido Democrata Robert Menendez (2014) a contestava.

O esforço dos grupos de interesse no Capitol Hill, com o objectivo de alterar uma lei ou uma política, pode demorar muitos anos até chegar a uma conclusão, ou permanecer inalterado durante décadas. Na maior parte dos casos onde os grupos trabalham ativamente para convencer os legisladores por uma modificação da lei, nem um pequeno avanço se observa ao longo dos anos. No entanto, nos casos onde se notam as alterações, estas não se realizam de forma gradual, mas sim de maneira repentina e abrangente (Baumgartner et alia, 2009: 246). A questão cubana

⁷ Posicionar um caucus no campo anti-sanções não necessariamente significa que todos os membros deste têm mesmas opiniões sobre a questão. Por exemplo, o representante Kendrick Meek (D-FL), sendo membro do Congressional Black Caucus, foi defensor de uma linha dura contra Havana durante o seu serviço em Washington entre 2003 e 2011.

não fica fora desta tendência. O *lobby agribusiness* não conseguiu o levantamento do embargo até aos dias de hoje, apesar da sua luta intensiva em Washington desde o fim da Guerra Fria, e do contexto benéfico do pós-Guerra Fria, com a excepção da aprovação da Lei TSRA de 2000, que suavizou alguns aspetos das sanções contra a ilha. Em paralelo com esta argumentação, espera-se que a decisão do fim do embargo seja tomada uma só vez, em lugar da eliminação dos seus elementos gradual e parcialmente.

Na secção seguinte, o último ator doméstico – o poder Executivo – será estudado com o objetivo de perceber melhor o papel da Casa Branca na formulação e execução da política externa norte-americana, antes de começar a analisar as interações entre os diferentes atores domésticos para determinar o processo de tomada de decisões vis-à-vis Cuba.

II.3 Casa Branca e a política externa norte-americana

A Casa Branca é um dos atores essenciais na política externa dos EUA, além do Congresso, grupos de interesse e outros atores domésticos. Segundo Milner e Tingley (2015: 257), a importância do poder presidencial no contexto histórico é importante por várias razões. Em primeiro lugar, porque “o Presidente é o principal canal para que as pressões da política externa entrem no sistema doméstico. Aliás, o Presidente tem sido o principal defensor de uma grande estratégia de institucionalismo liberal desde a Segunda Guerra Mundial. Quando o Presidente é mais fraco, é menos provável que essa estratégia prevaleça. O envolvimento internacional precisa da liderança presidencial para extrair recursos suficientes da política interna e ser capaz de assumir compromissos estrangeiros confiáveis. A medida em que os Estados Unidos podem e buscam uma estratégia internacionalista na política mundial depende muito do poder presidencial”.

Durante a Guerra Fria, particularmente até ao conflito do Vietname, o Presidente teve uma grande autoridade. Como Hamilton afirma (2002: 15), isso era assim “em grande parte porque os americanos sentiam uma forte ameaça coletiva à sua segurança nacional. Os membros do Congresso que desafiaram o Presidente poderiam ser acusados de falta de patriotismo e de prejudicar o interesse nacional. Esse ambiente político incentivou os membros a alinharem-se atrás do Presidente. Na década após o fim da Guerra Fria, a maioria dos americanos sentiu-se mais segura e deu menos atenção aos eventos internacionais. Em vez de enfrentar a ameaça dominante do comunismo, a nação enfrentou um conjunto mais complexo e diversificado de

desafios internacionais”. No entanto, Hamilton acrescenta que os ataques terroristas de setembro de 2001 levaram os EUA a uma nova era, mostrando que o povo não estava tão seguro quanto acreditava, e o poder da presidência retornou, pelo menos temporariamente, às alturas da Guerra Fria.

Constitucionalmente, o Executivo é a autoridade principal responsável pela implementação e execução da política externa. A assinatura do Presidente torna os projectos de lei aprovados pelo Congresso em Lei. Durante esta fase, os Presidentes têm o poder de invalidar, ignorar ou contornar as restrições impostas ao Executivo pelas leis do Congresso, através das chamadas ‘*signing statements*’. Este método controverso foi frequentemente utilizado pelos presidentes George W. Bush e Barack Obama, que visavam não perder a sua autoridade. É controverso porque estas declarações escritas podem causar a modificação substancial dos significados das leis.

Korb e Rothman (2013: 219) sublinham que a política externa é a arena política onde o Presidente pode mais facilmente cumprir a sua agenda sem depender totalmente do Congresso. Mesmo assim, existem constrangimentos legislativos que limitam o poder do Presidente. O Executivo precisa de antecipar a reação dos legisladores para as propostas aceites a nível internacional, e deve ter certeza que os tratados serão aceites domesticamente. Qualquer tratado negociado pelo Presidente deve ser aprovado por dois terços do Senado norte-americano. Este requisito afeta a maneira da sua negociação. Um tratado que não pode ser ratificado teria um custo elevado, tanto domesticamente como internacionalmente (Milner, 1997: 73).

Além do poder presidencial sobre os processos de assinatura dos tratados, a entrada em vigor das leis e as suas interpretações legislativas, a prerrogativa presidencial autoriza a criação das suas próprias políticas em casos de emergência. Apesar das preocupações sobre o seu uso excessivo, de maneira extra-constitucional e anti-democrática (Adler, 2012), como sublinha o George Thomas (2000: 534), “a própria natureza da prerrogativa sugere que o julgamento não é possível no decorrer da ação. A prerrogativa é, afinal, exercida em circunstâncias extraordinárias, em que o Executivo deve agir de acordo com os seus próprios critérios para garantir o bem público. O ponto principal é que não é possível ficar de braços cruzados à espera de consenso público ou da ação do Congresso”. Segundo o mesmo autor (2000: 535), “a prerrogativa é constitucional no seu sentido mais amplo, ou seja, é exercida dentro dos limites do regime americano como um regime constitucional [...] A prerrogativa presidencial dá ao sistema constitucional a flexibilidade de que necessita, enquanto mantém a forma de governo

constitucional”.

O Presidente tem à sua disposição um outro instrumento administrativo: a ordem executiva. As ordens executivas são diretivas emitidas pelo Presidente dos Estados Unidos, que administram as operações do ramo executivo do governo federal, mas têm força de lei quando se baseiam nas competências concedidas diretamente ao Presidente dos Estados Unidos pela Constituição ou delegados explicitamente pelo Congresso. Os atos que excedam estes limites são judicialmente impugnáveis (Fisher, 2007: 109).

Recentemente, a literatura identifica a questão, a que chama “pato manco”, que afeta as administrações, que limitam as suas ações durante o seu segundo mandato, mais especificamente nos seus últimos dois anos. Os segundos termos tendem a ser menos produtivos e mais problemáticos do que os primeiros (Crockett, 2008: 708). Nos primeiros mandatos, os presidentes tentam estabelecer os seus lugares na história, principalmente através das suas políticas domésticas mais desafiadoras (Andres e Griffin, 2013: 47). Dunn (2006: 99-103) enumera vários fatores que resultam nesta situação problemática. Entre estes, podemos enfatizar cinco. Em primeiro lugar, a 22ª Emenda da Constituição norte-americana fixa um limite de dois mandatos de quatro anos cada, para os Presidentes eleitos. Em segundo lugar, nos segundos mandatos a oposição cresce até dentro do seu próprio partido, pelos candidatos potenciais para as eleições seguintes, na qual o atual Presidente não pode voltar a concorrer. Em terceiro lugar, as eleições intercalares, que coincidem com o sexto ano das administrações, provocam um governo dividido, tomando em conta a tendência histórica que revela a recuperação do partido minoritário a partir desse ano. George W. Bush seria uma das vítimas deste fato nos anos 2007 e 2008, com o controlo dos dois ramos do Congresso pelo Partido Democrata. Por fim, podemos destacar a exaustão da agenda presidencial nos segundos mandatos, o que determina a falta de energia necessária do poder executivo para enfrentar o Congresso, ficando sem projeto ou programa para seguir perante a impossibilidade de reeleição. Tomando em conta estas características, podemos acrescentar que o limite de mandatos não é isento de críticas. Crockett afirma que esta limitação prejudica a estabilidade do sistema político e impede a ação do poder executivo. Além disso, a falta da preocupação sobre uma reeleição liberta o presidente dos constrangimentos da opinião pública. Estes fatos explicam por que razão o segundo mandato das administrações tendem a ser dominados por um foco na política externa, devido a uma maior autonomia presidencial nesta área. Nesse sentido, eles procuram construir um legado com o objetivo de ocupar um “lugar honrado na História” (Thurber, 2013: 7).

O poder da Presidência não se observa só teórica ou constitucionalmente, mas também na percepção construída através dos olhos de agentes importantes da vida política. Na pesquisa realizada por Paul e Paul (2009: 175-177), onde os autores medem a influência dos atores, os burocratas norte-americanos admitem que é o Presidente quem tem mais força na determinação da política externa. Os participantes na pesquisa justificam esta escolha baseando-se no fato de a Constituição atribuir ao Presidente o papel de comandante-em-chefe e autoridade na formulação dos Tratados. O Presidente tem também um poder sobre as direções das agências, através das nomeações políticas, apesar destas serem teoricamente livres de qualquer pressão política. Acresce que, além do Presidente, outros integrantes do executivo, tal como os assessores, o pessoal da Casa Branca, os funcionários do Departamento da Defesa e do Estado, também são considerados como atores influentes - apesar de o serem num nível mais baixo - da política externa.

Como foi confirmado nas entrevistas realizadas, é preciso sublinhar que grupos de interesse influentes, os legisladores e os Presidentes eleitos pelos dois partidos centrais, comungam o objetivo de instauração da ordem liberal em Cuba. Apesar desta postura comum sobre a questão cubana, os atores domésticos norte-americanos discordam frequentemente sobre as táticas e meios que devem ser utilizados para a instauração da democracia liberal e do mercado livre, e sobre a sua utilização, em que condições e em que momento. Também no seio do Executivo, observamos estas opiniões diferentes, que às vezes podem tomar formas de conflito. Por exemplo, Brenner, Haney e Vanderbush (2001: 201) lembram que, na década de 1990, o *Office of Cuban Affairs* tinha uma posição de linha dura, que entrava em conflito com o *Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs* do Departamento do Estado. Este último defendia a suavização do embargo, com a expectativa de provocar mais abertura e melhores condições de direitos humanos na ilha. Além disso, houve discordâncias dentro da comunidade da segurança nacional, entre os que defendiam maiores orçamentos contra a ameaça cubana, e os que preferiam uma maior cooperação nas áreas de tráfico de drogas e imigração. Recentemente, a estratégia de transferir fundos aos grupos e redes que funcionam em paralelo com os interesses geoestratégicos, políticos e económicos dos EUA, através de organizações quasi-governamentais, como o NED e o USAID, provocou discussões em diversas ocasiões sobre a utilização destes financiamentos fora dos seus objectivos pelos grupos pro-embargo, principalmente Center for a Free Cuba (Sweig, 2009: 236; Pérez-Stable, 2011: 123). As interações entre as diferentes agências no seio do aparelho estatal norte-americano em relação à questão cubana e o impacto dos esforços dos grupos de interesse sobre os processos de tomada

de decisão política serão estudados detalhadamente no capítulo seguinte.

II.4 Resumo do capítulo

A Guerra Fria foi marcada pela união da sociedade estadunidense sob a dirigência do Presidente em nome do objecto comum de anti-comunismo, que serviu para ignorar as divergências entre os atores domésticos. No entanto, a partir do escândalo de Watergate e a Guerra de Vietname, o poder da Casa Branca começou a ser questionado, resultando na entrada em cena do poder legislativo nas questões de política externa. Os grupos de interesse também começaram a fazer ouvir a sua voz. O novo contexto que iniciou com o fim da Guerra Fria contribuiu ainda mais para esta tendência. Os atores que intervinham nos processos políticos multiplicaram-se cada vez mais, ao que acresceu a diversificação dos assuntos que foram abertos à intervenção destes novos atores.

Os grupos de interesse têm um impacto incontestável nos processos de tomada de decisão política nos Estados Unidos da América, devido às características do sistema político norte-americano, tal como o financiamento das campanhas eleitorais, o funcionamento do Congresso e o colégio eleitoral que atribui uma importância às comunidades étnicas concentradas nos Estados-chave. Entretanto, a relação entre os legisladores e os grupos de interesse levantam questões, quer na opinião pública, quer na academia. A dependência dos legisladores face aos lobbies para financiamento, por causa dos altos custos das campanhas eleitorais, foi a fonte destas dúvidas.

Em termos gerais, as organizações com mais recursos financeiros conseguiram definir as agendas políticas, fazer eleger os deputados e passar as leis que defendiam os seus próprios interesses, sem contradizer a grande estratégia norte-americana na política internacional. A evolução da questão cubana não ficou fora desta inclinação, e o terceiro capítulo vai focar-se nos detalhes deste relacionamento entre o económico e o político.

III. Os atores domésticos norte-americanos e a questão cubana

Como afirma Perry Anderson (2017: 113), “o fim da Guerra Fria encerrava uma época. Os Estados Unidos agora estavam sozinhos como uma só superpotência”. Mas os EUA não poderiam ficar satisfeitos com a nova situação. A grande estratégia do Estado norte-americano - a construção de uma ordem internacional liberal liderada pelos EUA - permanecia como um objetivo a atingir. “O comunismo estava morto, mas o capitalismo ainda não tinha encontrado a sua forma ideal. O mercado livre ainda não dominava no mundo. A democracia não era invariavelmente segura. Na hierarquia dos Estados, as nações nem sempre sabiam o seu lugar”. Existiam também os detritos da Guerra Fria, que deviam ser removidos. Cuba fazia parte deste passado, e o Presidente norte-americano tinha o papel principal de resolver esta questão.

Nos EUA, o Presidente interage estrategicamente com os legisladores, grupos de interesse e outros atores domésticos na elaboração das suas políticas. Estes atores constroem o Executivo na política externa. A necessidade de ganhar eleições obriga os presidentes, tal como os legisladores, a contemplar as consequências internas dos diferentes tipos de escolhas de política externa. A política cubana dos EUA é um excelente exemplo destas interações e considerações domésticas, devido ao lugar extraordinário que ocupa o Congresso sob a influência dos *lobbies* em matérias relacionadas com a questão cubana, em virtude de leis como Helms Burton, de 1996, que atribuíram ao legislativo mais poder de que outras áreas da política externa (Milner e Tingley, 2015: 13). Mesmo assim, o Executivo norte-americano continua a ser determinante na execução da política vis-à-vis à ilha. Podem enumerar-se várias agências dentro do Executivo com responsabilidades na formulação e implementação da política externa em geral, ou particularmente na política cubana. Estas são, na Casa Branca, o *Senior Director for Western Hemisphere Affairs*, e no Conselho de Segurança Nacional, os Departamentos de Estado, do Tesouro, do Comércio, da Segurança Interna e da Justiça, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), e a CIA (Hamilton e Tama, 2002: 34; Rytz, 2013: 57). Devemos adicionar a esta lista o *Office of Cuban Affairs*, em Washington DC, e o *US Interests Section*, em Havana. Com o fim de observar o papel dos atores domésticos norte-americanos na formulação e execução da política externa vis-à-vis Cuba, vamos começar a este capítulo com a evolução da comunidade cubano-americana instalada nos EUA como um *lobby* forte. Em seguida, vamos analisar a relação da Casa Branca com o Congresso e com os grupos de interesse relativamente à questão cubana.

III.1 Evolução do *lobby* Cubano-americano

Ao contrário da maioria dos países, o poder legislativo norte-americano tem um papel essencial no processo de tomada de decisão em matéria de política externa, o que, combinado com a força da sociedade civil nos Estados Unidos, que inclui vários grupos de interesse, revela a influência destes últimos sobre as propostas de leis discutidas no Congresso e, nessa medida, na definição da política externa. Além disso, o sistema do colégio eleitoral concede uma grande importância às comunidades étnicas concentradas nos Estados-chave, como é o caso dos Cubano-americanos na Flórida.

Devido ao alto nível socioeconómico dos seus membros, e à sua capacidade de organização, a comunidade cubana começou rapidamente - a seguir à revolução de 1959 - a fazer sentir o seu peso nos processos políticos relativos a Cuba, apesar da sua força demográfica limitada em comparação com as comunidades mexicana e porto-riquenha instaladas nos EUA.

Desde o século XIX, a migração incentivada por diversas razões - políticas ou económicas - foi um fenómeno comum na América Latina. Segundo Padura Fuentes (2012: 32), as vagas de migração cubana após a revolução de 1959 adicionaram um aspecto sentimental a esta lista de razões. Para o novo governo cubano revolucionário, a consequência desta fuga de dezenas de milhares de pessoas de classe média era desastrosa na medida em que significava perda de capital humano com alta capacidade intelectual e técnica. Por outro lado, esta migração libertou os revolucionários da oposição no interior do país, permitindo-os assim ao governar com mais conforto.

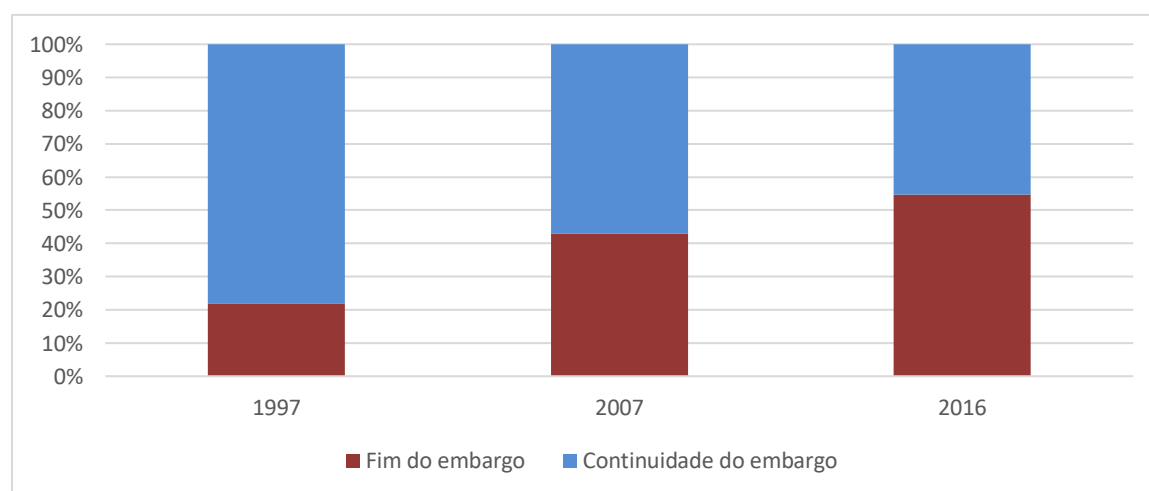
A entrada dos “exilados” cubanos na política norte-americana teve lugar no início dos anos 1960, que testemunharam a primeira vaga de migração após a revolução castrista. Esses primeiros imigrantes foram os mais empenhados no regime ditatorial de Fulgencio Batista, tais como funcionários e membros de famílias burguesas. Uma segunda vaga, que incluía o resto da burguesia e a classe média assustadas com o radicalismo revolucionário, saíram de Cuba massivamente durante o êxodo de Camarioca, em 1965 (Alfonso, 2012:73).

Ao longo destas duas primeiras etapas, Washington soube usar a imigração cubana como um instrumento de pressão e desestabilização sobre a jovem revolução. A institucionalização do contacto entre esta comunidade e a administração norte-americana, no entanto, apenas se tornou possível com a criação da *Cuban American National Foundation* (CANF), em 1981, por Jorge Mas Canosa, durante a administração de Ronald Reagan. Antes disto, as administrações

de Nixon, Ford e Carter foram marcadas por tentativas de melhorar as relações entre os dois países. O contato destas administrações com a comunidade eram mais individuais de que institucionais. O exemplo mais notável foi o amigo próximo de Richard Nixon, um banqueiro floridense de origem cubana, Bebe Rebozo (Vagnoux, 2007: 189). Houve também um curto período de degelo durante a década de 1970, durante o qual Havana e alguns “exilados” na Flórida estabeleceram contatos, o que provocou divisões na comunidade. Os participantes deste diálogo tornaram-se alvo do terrorismo dos exilados e entraram nas listas negras de emprego em Miami (Sweig, 2009: 60). Em qualquer caso, a probabilidade de sucesso destas tentativas era bastante reduzida no contexto da Guerra Fria.

Embora o fluxo migratório persistisse na década de 1970, a prosperidade relativa da economia cubana impediu uma fuga em massa durante essa década. No entanto, o êxodo de Mariel, em 1980, mudou a direção da tendência. Nessa vaga de migração, 125.000 cubanos de todas as camadas sociais deixaram a ilha com objetivo de chegar à Flórida. Apesar da quantidade de emigrantes e da sua heterogeneidade, Bobes (2012: 112) destaca que, nessa época, quem expressava a sua intenção de emigrar era considerado um "traidor", insultado e muitas vezes abusado verbalmente ou fisicamente. É inegável que essa atmosfera não impediu a participação dos cubanos no êxodo, mas antes serviu de maior incentivo para sair da ilha. Finalmente, o êxodo de 1980 resultou na integração à comunidade cubana de uma nova geração que passou uma grande parte da sua vida sob os discursos revolucionários, e significou o início da transformação da composição da comunidade, das suas relações com a ilha e das suas preferências políticas (ver figura V).

Figura V - Evolução da opinião dos Cubano-americanos sobre o embargo (1997-2016)



Fonte: FIU (2016)

Esta tendência, que continuará ao longo das décadas 1990 e 2000, contribuiria para a decisão do início do processo de normalização anunciado em 2014, eliminada a preocupação da perda de votos em bloco da comunidade cubano-americana por parte dos políticos estadunidenses.

Cuban American National Foundation (CANF) e as suas atividades

A eleição para a Casa Branca de um Presidente determinado a destruir o bloco socialista - Reagan -, do qual Cuba fazia parte, foi o início de uma nova era para os “exilados” cubanos. Tornando-se um *lobby* ativo e eficaz a partir da década de 1980, cada vez mais membros da comunidade cubana foram eleitos para cargos políticos, primeiro a nível local e posteriormente, a nível nacional. A criação da CANF pelo empresário Jorge Mas Canosa, em 1981, foi primordial nesse processo. É preciso notar que a fundação da CANF faz parte de uma tendência de aumento do número dos grupos monotemáticos, que se iniciou a partir da década 1970 (Kingdon, 2007: 42). Inspirada pela famosa organização *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), a CANF incluiu entidades legalmente autônomas que serviram para dividir os seus recursos entre as atividades de educação, de *lobbying* e de financiamento de campanhas, a fim de receber fundos públicos e de manter um status de isenção fiscal (Haney e Vanderbush, 2005: 37-38). Apoiada pelos seus membros de elite, que foram também politicamente ativos, a CANF tornou-se rapidamente um grupo de interesse étnico influente. Um grupo de interesse étnico pode ser definido como um ator político institucionalizado e não-governamental, cujos membros partilham uma identidade cultural coletiva, fazendo parte da mesma comunidade imigrante (Rytz, 2013: 15). Ao contrário de *lobbies* tradicionais de outras comunidades étnicas, o *lobby* cubano-americano não estava a defender os interesses do governo do seu país de origem, mas visava a derrubar o governo de Castro. Com o esforço desta organização, foram fundadas pela administração de Washington a Rádio Marti e a TV Marti, respectivamente em 1983 (a sua primeira emissão foi efetuada em 1985) e em 1990, instrumentos essenciais da propaganda anti-comunista que continuam a funcionar ainda hoje. A eleição de vários membros da comunidade ao Congresso dos EUA acompanhou este ativismo desde a eleição da republicana Ileana Ros-Lehtinen, em 1989, à Câmara dos Representantes.

Através de um *Political Action Committee* (PAC) - Free Cuba PAC -, os líderes da CANF distribuíram centenas de milhares de dólares para as campanhas de vários candidatos de

ambos partidos. Apesar do seu número limitado, em comparação com a população total dos Estados Unidos, o *lobby* de Miami tornou-se imediatamente o segundo grupo étnico mais forte do país, seguindo o *lobby* israelense, e fazendo parte das três comunidades - israelense, cubana e armênia - que são consideradas como os únicos *lobbies* étnicos com forte influência na vida política norte-americana (Paul e Paul: 2009: 28; 137).

A CANF conseguiu a aprovação de duas leis que reforçaram o embargo contra a ilha. A primeira foi a Lei Torricelli, em 1992, seguida da Lei Helms-Burton, em 1996. A Lei de 1992 pode ser considerada a obra maior da CANF. O papel da CANF era muito mais reduzido aquando da entrada em vigor da Lei de 1996. Até Fevereiro de 1996, Clinton opunha-se à Lei Helms-Burton, argumentando que contradizia o direito internacional, o que iria prejudicar as relações com os principais aliados dos Estados Unidos por causa das suas cláusulas extraterritoriais. Só quando dois pequenos aviões civis da organização cubano-americana *Hermanos Al Resgate*, que largavam folhas de propaganda sobre a ilha, foram abatidos por aviões de caça cubanos no dia 24 de fevereiro de 1996, a comunidade cubana mobilizou-se e a ilha atraiu a atenção da opinião pública de novo, obrigando o Presidente Clinton a mudar a sua posição e a restringir as sanções contra Havana (LeoGrande, 1998:80-81).

Vários autores têm explicações semelhantes sobre razões de influência de Miami sobre Washington. De acordo com Isabelle Vagnoux (2007:187), o *lobby* de Miami prova que o peso político de um grupo não depende de sua força demográfica, nem da antiguidade da sua constituição, mas sim da sua experiência e da adequação dos seus objetivos com as questões nacionais e internacionais. Além dela, Grenier (2006: 131-32) resume as causas da alta visibilidade dos Cubano-americanos, que excede o seu peso demográfico real em três aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, embora os emigrantes cubanos não sejam tantos como os emigrantes mexicanos ou porto-riquenhos, eles ainda são a terceira maior comunidade latina nos Estados Unidos, e com a sua concentração no Estado da Flórida, os seus votos podem ser decisivos nos resultados eleitorais não só da Flórida, mas também nos resultados nacionais das eleições presidenciais, por causa do sistema eleitoral norte americano. Em seguida, a alta qualidade profissional dos cubano-americanos ajudou-os a alcançar posições de liderança dentro da comunidade hispânica. Finalmente, como a comunidade cubana se definiu a si própria como exilada, distinguiu-se de outros emigrantes de origem hispânica, desenvolvendo uma cultura política específica e um conjunto de instituições políticas com o objetivo de “promover a agenda política do exílio”.

No mundo pós-soviético, o processo de desenvolvimento da política norte-americana foi descentralizado, a fim de manter vivo o internacionalismo expansivo dos EUA, e Cuba começou a perder o seu perfil de alta segurança (Dumbrell, 2012: 89). Neste contexto, no início da década 1990, as preocupações internas tornaram-se predominantes, em detrimento das questões internacionais. Por um lado, a comunidade cubana anti-Castro reforçou o seu lugar decisivo nos primeiros anos do mundo pós-Guerra Fria graças a sua organização ativa CANF, e conseguiu fazer aprovar as Leis Torricelli e Helms-Burton, em 1992 e 1996. Por outro lado, tirando lições do êxodo de 1980, a administração de Clinton respondeu numa maneira diferente à crise migratória de 1994, tentando-a utilizá-la como um pretexto para terminar formalmente a política excepcional de portas abertas para imigrantes cubanos, influenciada também pela opinião pública norte-americana que se opunha a este privilégio. Finalmente, a administração decidiu fazer um compromisso, aceitando conceder cidadania aos “refugiados” de 1994, conceder apenas o direito de residência aos cubanos que chegassem a terra norte-americana a partir de 1995, sob uma nova política chamada “*wet foot, dry foot*”, e dispor pelo menos vinte mil visas garantidas por ano aos cubanos (Grenier, 2006: 137).

Ao longo de décadas, os cubano-americanos que obtiveram a nacionalidade norte-americana construíram um bloco de eleitores na Flórida e Nova Jersey, a favor do Partido Republicano. Em 1992, apenas 18% dos eleitores cubano-americanos instalados na Flórida votaram em Bill Clinton, apesar da linha dura deste candidato contra a ilha. Ao contrário da sua lealdade aos republicanos, que durou até à eleição de Obama em 2009, os cubano-americanos colocaram mais dinheiro nas campanhas dos candidatos democratas, do que para os republicanos, devido à ligação entre o Partido Democrático e duas grandes famílias de origem cubana, Estrada e Ceja (Vagnoux, 2007:193). Também na prática, o *lobby* conseguiu influenciar muitos representantes e senadores democratas para o sucesso da sua agenda contra a liderança de Fidel Castro.

Um dos mais notáveis casos foi o do representante democrata de Nova Jersey, Robert Torricelli. Ele era bastante liberal em muitas questões políticas, incluindo na questão do embargo, no início de sua carreira. No entanto, sendo consciente do número crescente de eleitores de origem cubana em Nova Jersey, Torricelli aproximou-se da CANF e do seu líder Mas Canosa, que mais tarde começou a financiar as campanhas eleitorais do candidato (LeoGrande, 1998:74). Torricelli tornou-se assim o instigador da *Cuban Democracy Act* de 1992, o qual reforçaria o embargo contra a ilha, cuja situação económica era já dramática, por causa da dissolução da URSS e do bloco socialista.

Apesar da concentração da maior parte dos académicos no processo de tomada de decisão para analisar o nível de influência dos *lobbies*, Mearsheimer e Walt (2007) concentram-se também nas tentativas dos *lobbies* para determinar o discurso público dominante sobre a questão relevante - no caso deles, o *lobby* israelita -, através da influência dos *media*, da academia e dos *thinks-tanks*. Tomando como exemplo do *lobby* israelita e a sua organização exemplar *The American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), a comunidade cubano-americana pretendeu influenciar o discurso público sobre a questão cubana. Na última década do século XX, a *Cuban American National Foundation* organizou um boicote, apoiado pelo então Presidente de Câmara de Miami e membro da direção da CANF, Xavier Suarez, contra *Miami Herald*, que se opôs aos objectivos da Fundação durante as discussões sobre a Lei Torricelli e conseguiu calar as vozes contestantes no jornal (Rytz, 2013: 102). A CANF também criou um fundo para incentivar os estudos cubanos numa universidade pública - *Florida International University*. No entanto, depois de uma longa batalha, a FIU recusou abrir o programa, que seria mais tarde aberto numa universidade privada – a Universidade Miami. Posteriormente, a organização tentou definir a agenda cultural, promovendo a negação dos vistos para os artistas cubanos, para que não conseguissem atuar na Flórida ou em qualquer outra parte do país (Haney e Vanderbush, 2005: 45-46).

É preciso acrescentar que a CANF não estava sozinha em Miami na sua luta anti-Castrista. Foram fundadas diversas organizações cubano-americanas na última década do século, com o objetivo não só de pressionar os políticos norte-americanos, mas também de se prepararem para o período pós-comunista como futuros atores da vida política cubana, com a ilusão de queda do governo comunista na ilha, dentro de poucos meses ou anos. Entre estas organizações de linha dura, institucionalizadas sob a categoria legal 501 (c) 3, podemos mencionar como as mais importantes, e que continuam a existir com algum peso em Miami e/ou Washington, o *Directorio Democratico Cubano* (DDC), criado em 1990 em Miami pelos exilados determinados a pôr fim ao Castrismo, e a *Madres y Mujeres anti-Represión por Cuba* (M.A.R. por Cuba), fundada em 1994 em Miami como uma organização sem fins lucrativos. Uma outra organização de tipo legal 501 (c) 3, que jogou um papel importante sobre a questão cubana, foi o *Center for a Free Cuba* (CFC), estabelecido em 1997. O CFC conseguiu rapidamente instituir contatos próximos com o Executivo norte-americano, e obteve apoios financeiros da NED. Cada uma destas organizações visa promover a transição democrática⁸.

⁸ Ver os sites das organizações para as suas declarações e atividades: - DDC: <http://www.directorio.org/> ;
- M.A.R. por Cuba: <http://www.marporcuba.org> ; - CFC: <https://www.cubacenter.org/>.

Segundo os resultados das entrevistas realizadas com os representantes destas organizações, podemos afirmar que estes grupos não funcionam como organizações rivais, e que é mais adequado considerá-las como parceiros que têm perfis de membros comuns e que exercem atividades em áreas diversas, com as suas especialidades próprias, cooperando cada vez que considerem necessário.

Vagnoux (2007:195) sublinha que no final da década 90, já não era possível falar de uma aliança entre Washington e CANF, mas sim “uma relação de interesse, por vezes, um pouco forçada”. O poder do *lobby* de Miami, portanto, começou a perder força, em favor dos interesses dos grupos agrícolas, principalmente a *American Farm Bureau Federation* e empresários que defendiam o desenvolvimento do comércio com a ilha.

Em consequência, Cuba beneficiou de algumas concessões comerciais, como a suspensão por seis meses da aplicação das cláusulas extraterritoriais (Título III) da Lei Helms-Burton, sucessivamente renovada desde então por todos os Presidentes em funções. Clinton usou também a sua autoridade prerrogativa para delimitar o poder de membros do Congresso cuja posição fosse próxima do *lobby* cubano-americano, que tentava reforçar ou manter as sanções contra Havana. A aprovação da *The Trade Sanction Reform and Export Enhancement Act*, em 2000 - o último ano de Clinton na Casa Branca -, autorizando a exportação de alguns produtos agrícolas e medicinais para Cuba, pode ser considerado a primeira grande vitória dos grupos que defendiam a suavização das sanções.

Não obstante o fortalecimento do *lobby* conservador durante os dois mandatos de George W. Bush, deve ser sublinhado que a sua força já tinha sofrido o impacto de dois eventos importantes, anteriores à chegada de Bush à Casa Branca. O primeiro foi a morte do fundador da CANF, Jorge Mas Canosa, em 1997, que provocou divisões dentro da comunidade. O segundo foi o caso de Elián González, em 1999-2000, que expôs as divergências de opinião e de interesse entre a comunidade cubana e o resto da sociedade norte-americana. No dia 22 de Novembro de 1999, Elián Gonzalez, de seis anos, foi encontrado ao largo da costa da Florida como sendo o único sobrevivente do naufrágio de uma embarcação da qual também a sua mãe fazia parte. A mãe visava chegar aos EUA ilegalmente com a criança, mas sem a permissão do pai. Elián, acolhido por familiares em Miami, criou uma crise diplomática entre Havana e os EUA devido a discussões em torno de sua custódia. Depois de sete meses, e contando com o apoio do governo cubano, o pai conseguiu que o seu filho Elián regressasse a Cuba no dia 28 de junho de 2000. O regresso da criança ao seu país foi uma grande derrota para a CANF, que

lutou para manter o menino nos EUA, ao contrario da opinião da maioria da sociedade norte-americana, que defendia não separar a criança do seu pai (Egozcue, 2008:62). Mesmo se os cubano-americanos conservadores conseguissem impedir a eleição de Gore para Casa Branca, em 2000, votando em bloco no candidato republicano George W. Bush, estes acontecimentos danificaram a reputação da comunidade a nível nacional (Sweig, 2009: 179).

Estes dois eventos não apenas prejudicaram a reputação da CANF e da comunidade, mas também provocaram uma divisão forte dentro a comunidade, abrindo espaço às suas alas mais moderadas e liberais. Entre Março de 1999 e Julho de 2000, a CANF não foi convidada a várias audiências no Comitês de duas alas do Congresso, onde a questão do comércio com Cuba foi um dos temas essenciais, enquanto os grupos agrícolas e comerciais embargocépticos marcaram presença nestas sessões (Rytz, 2013: 139; 148). Foi neste contexto que foi aprovada a Lei TSRA, de 2000, que modestamente liberalizou as exportações norte-americanas dos produtos agrícolas e medicinais para Cuba. No final do século, a Fundação já tinha perdido o acesso direto à Casa Branca, e as suas conexões com os legisladores cubano-americanos ficaram enfraquecidos. Como resultado, o peso da CANF no Capitol Hill reduziu drasticamente, ficando ausente das audiências no Congresso. Assim, os dirigentes da Fundação decidiram mudar a estratégia, focando-se mais na sensibilização do público sobre as preocupações humanitárias em relação a Cuba. Ainda assim, nos ciclos eleitorais de 1998 e 2000, a *Free Cuba PAC*, ligada à organização, foi um dos mais generosos contribuidores entre os PACs que visavam influenciar a política externa (Rytz, 2013: 160-161).

O novo panorama de organizações, e o conflito entre estas no século XXI, serão analisados nas secções seguintes.

III.2 Os legisladores norte-americanos e as suas relações com a Casa Branca

O *lobby* cubano-americano, particularmente a organização CANF, conseguiu influenciar tanto o Executivo como o Legislativo durante a última década do século XX. No entanto, Haney e Vanderbush (2005: 2) reivindicam que a codificação das sanções económicas com a Lei Helms-Burton, em 1996, pelos defensores das sanções abriu de modo contraditório a política cubana ao ativismo do Congresso contra eles próprios. O aumento do número de representantes de origem cubano-americana no Congresso contribuiu para a queda de influência da CANF. Esta redução do nível de influência não resultou a emergência de uma nova

organização forte: a comunidade começou a ser representada por legisladores, e não por uma organização (apesar de algumas tentativas sem sucesso de outras organizações para ocupar o espaço da Fundação). A transformação ideológica da CANF no novo século contribuiu para a redução voluntária da sua influência nos círculos republicanos, distanciando-se da administração de George W. Bush. Este fato aumentou ainda mais o poder dos deputados norte-americanos de origem cubana - todos defendendo uma linha dura contra o governo cubano no início dos anos 2000 - na formulação da política em relação a Cuba (Pérez-Stable, 2011: 101-102). Podemos acrescentar que, com a eleição de Bush filho à Casa Branca, o então governador da Flórida e irmão do novo Presidente, Jeb Bush, juntou-se aos legisladores cubano-americanos como um outro aliado importante, sendo um ponto de contato entre a Casa Branca e os exilados cubanos.

A CANF tinha a capacidade de mudar a opinião dos legisladores norte-americanos durante a sua fase ofensiva. Nos debates sobre a instauração da TV Martí, em 1989, o membro da Câmara dos Representantes e do Comité de Relações Exteriores desta Câmara, Mervyn Dymally (D-CA), anunciou que não votaria contra o projeto, embora se tivesse oposto à legislação da Radio Martí em 1983. No entanto, como sublinham Morley e McGillion (2002: 15), a persuasão de dois influentes democratas - o presidente do Comité de Relações Exteriores do Senado, Claiborne Pell (D-Rhode Island), e o presidente do Subcomité de Relações Exteriores da Câmara sobre o Hemisfério Ocidental, Robert Torricelli (D-NJ), pelos esforços do Presidente da CANF, Mas Canosa, em 1990 foi ainda mais impressionante. Torricelli, o patrocinador do *Cuban Democracy Act*, que restringiu as sanções contra a ilha em Cuba, recebeu 35,000 US\$ do Free Cuba PAC entre 1990 e 1996 (Center for Responsive Politics, 2018c). Entretanto, houve também alterações de opinião no outro campo de combate político. O patrocinador de uma outra lei importante - Libertad de 1996 - sobre a questão cubana, Jesse Helms (R-NC), presidente do Comité de Relações Exteriores em Março 2000, não conseguiu resistir às pressões das companhias farmacêuticas, permitindo ao Comité autorizar a venda de produtos alimentares e medicinais para Cuba, mas sem tomar uma posição anti-embargo (Haney e Vanderbush, 2005: 159).

A U.S. Cuba Democracy PAC e os seus aliados, que substituíram o papel da CANF e da Free Cuba PAC, conseguiram aproveitar a dispersão do *lobby agribusiness* mesmo no século XXI. A atenção dos grupos de interesse comerciais e agrícolas não estava concentrada na questão cubana, enquanto existia um *lobby* étnico determinado e concentrado na manutenção do embargo. Em Setembro 2004, uma emenda proposta pelo Representante Jim Davis (D-FL),

visando cortar os fundos federais para aplicação da nova lei - imposta pelo Presidente George W. Bush - que restringia as condições das viagens para Cuba, foi aprovada na Câmara com uma votação 225-174. No entanto, a inação do Senado acabou com a emenda. No ano seguinte, o representante Davis propôs uma emenda idêntica que chumbaria por um voto (208-211). Através da sua análise da regressão logística, Rubenzer (2011: 111) constata que a mudança do sentido de voto de 18 representantes no período de 1 ano foi o resultado das contribuições de *lobby* pro-embargo.

Charles Rangel era um outro representante ativo na luta anti-embargo, dentro do Congresso. Após as suas tentativas sem êxito, em 2004 e em 2005, de impedir as novas restrições do Presidente George W. Bush, Rangel propôs em 2007 uma outra emenda para que Cuba tivesse autorização para fazer pagamentos diretos aos bancos norte-americanos. A proposta foi chumbada por 245-182 votos, incluindo os 66 votos contra dos membros democratas da Câmara. Segundo Pérez-Stable (2011: 117), a votação mostrava a capacidade de influência da U.S. Cuba Democracy PAC, particularmente entre os deputados recentemente eleitos. Este fato tornava ainda mais difícil o trabalho das forças anti-embargo, tomando em conta a complexidade de alterar os votos dos legisladores. No entanto, a mudança do contexto ajudaria ao *lobby agribusiness* nos anos seguintes.

Os deputados estadounidenses e a questão cubana

O Congresso norte-americano continua a ser uma arena de luta entre os defensores e opositores das sanções contra Cuba no século XXI. A codificação do embargo pela Lei Helms-Burton em 1996 tinha dado um poder essencial ao Congresso sobre o futuro do embargo contra Havana. Sendo consciente da importância de aumentar o número de legisladores apoiantes, o *lobby* cubano-americano procurou eleger cada vez mais deputados, desde a entrada da primeira cubano-americana Ileana Ros-Lehtinen na Câmara dos Representantes, em 1989. No entanto, este êxito estava longe de ser suficiente para impedir o início de uma nova era entre Cuba e os EUA em 2014.

Lincoln Díaz-Balart foi o segundo cubano-americano eleito para a Câmara dos Representantes, em 1992. Antes da sua reforma, em 2011, já o seu irmão Mário Díaz-Balart se tinha juntado ao grupo cubano-americano na Câmara, e juntamente com Ileana Ros-Lehtinen, continuaram aos seus esforços pro-embargo. Entre 2011 e 2013, Ros-Lehtinen presidiu o

Comité de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes. Em 2011, os Representantes cubano-americanos David Rivera (R-FL) e Albio Sires (D-J) juntaram-se à delegação da Câmara dos Representantes. Enquanto o Representante Sires conseguiu ocupar o posto de Presidente do Subcomité sobre o Hemisfério Ocidental do Comité de Relações Exteriores da Câmara (a partir de 2013), David Rivera permaneceu por apenas um mandato no Congresso. Em 2012, um democrata de origem cubana, Joe Garcia, diretor executivo da CANF entre 2000 e 2004, e que era mais moderado nalguns temas relacionados com a política cubana dos EUA, conseguiu derrotar o Rivera, sendo o primeiro democrata de origem cubana eleito por um círculo eleitoral da Flórida do Sul. Assumindo posições criticadas pelos seus colegas cubano-americanos, García não alcançou o seu objetivo de reeleição em 2014. Em contrapartida, dois republicanos, Alex Mooney de West Virgínia e Carlos Curbelo de Flórida, tornaram-se nos mais recentes membros cubano-americanos na Câmara dos Representantes desde de Janeiro 2015.

No Senado, Mel Martínez (R-FL) tornou-se, em 2005, o primeiro membro de origem cubana e manteve o seu posto até 2009. Robert Menendez (D-NJ), na sequência do seu serviço na Câmara dos Representantes entre 1993 e 2006, conseguiu ganhar todas as eleições para o Senado até hoje, e tendo assumido também a presidência do Comité de Relações Exteriores em 2013. Entretanto, a delegação cubano-americana no Senado cresceu de novo com dois novos membros, com as vitórias eleitorais de Marco Rubio (R-FL), em 2011, e de Ted Cruz (R-TX), em 2013. Uma boa parte destes legisladores nas duas alas do Congresso tentaram controlar lugares influentes nos comités - até alguns os presidiram - relacionados com a política externa (ver tabela I). É preciso sublinhar que em 2003, os cubano-americanos republicanos se separaram da até então bipartidária *Congressional Hispanic Caucus*, devido aos desentendimentos sobre a política cubana dos EUA, e fundaram o *Congressional Hispanic Conference* (Rytz, 2013: 59).

Além dos legisladores de origem cubana, que em bloco apoiaram uma linha dura na política externa com Cuba, é possível destacar uma série de Representantes e Senadores que foram mais ativos na questão cubana, em comparação com os seus colegas (não-cubano-americanos), e que tiveram um papel importante na legislação sobre as restrições entre 2001 e 2016 (ver tabela II). O Senador independente Joe Lieberman, de Connecticut, foi sempre um aliado do *lobby* cubano pro-embargo. Aliás, um número importante de legisladores dos dois partidos, representando os Estados com uma maior concentração de votantes de origem cubana,

Tabela I - Os eleitos de origem cubana no Congresso norte-americano até ao fim de 2016

Nome (Partido-Estado)	Câmara/Senado(Período)	Filiação no comité sobre a política externa
Ileana Ros-Lehtinen (R-FL)	Câmara (1989-Hoje*)	Sim (ex-Presidente)
Lincoln Diaz-Balart (R-FL)	Câmara (1993-2011)	Não
Robert Menendez (D-NJ)	Câmara (1993-2006), Senado (2006-Hoje)	Sim (ex-Presidente[Senado])
Mario Diaz-Balart (R-FL)	Câmara(2003-Hoje)	Não
Mel Martinez (R-FL)	Senado (2005-2009)	Não
Albio Sires (D-NJ)	Câmara (2006-Hoje)	Sim
Marco Rubio (R-FL)	Senado(2011-Hoje)	Sim
David Rivera (R-FL)	Câmara (2011-2013)	Sim
Ted Cruz (R-TX)	Senado (2013-Hoje)	Não
Joe Garcia (D-FL)	Câmara (2013-2015)	Não
Alex Mooney (R-WV)	Câmara (2015-Hoje)	Não

**Hoje significa 2016.*

Fonte: <http://bioguide.congress.gov/biosearch/biosearch.asp>

Tabela II - Os membros mais ativos (de origem não cubana) do 107º ao 114º Congresso dos EUA sobre a questão das sanções contra Cuba

Anti-sanções	Pro-sanções
Rep. José E. Serrano (D-NY)	Rep. Steve Rothman (D-NJ)
Sen. Max Baucus (D-MT)	Rep. Chris Smith (R-NJ)
Rep. Charles Rangel (D-NY)	Sen. (Ind. desde 2011) Joe Lieberman(D-CT)
Rep. Ron Paul (R-TX)	Rep. Peter Deutsch (D-FL)
Sen. Byron Dorgan (D-ND)	Sen. Bill Nelson (D-FL) ⁹
Sen. Charles T. Hagel (R-NE)	Rep. Robert Wexler (D-FL)
Sen. Chris Dodd (D-CT)	Rep. Todd Tiahrt (R-KS)
Rep. (Sen. desde 2011) Jeff Flake (R-AZ)	Rep. Andrew Crenshaw (R-FL)
Rep. Susan David (D-CA)	Rep. Darrell Issa (R-CA)
Sen. Mike Enzi (R-WY)	Rep. Vern Buchanan (R-FL)
Rep. (Sen. desde 2011) Jerry Moran (R-KS)	
Sen. Larry Craig (R-ID)	
Rep. Barbara Lee (D-CA)	
Rep. Bill Delahunt (D-MA)	
Sen. Lisa Murkowski (R-AK)	
Sen. John Boozman (R-AR)	
Rep. Collin Peterson (D-MN)	
Rep. Bobby Rush (D-IL)	
Rep. Rick Crawford (R-AR)	
Rep. Betty McCollum (D-MN)	
Sen. Amy Klobuchar (D-MN)	

Fonte: Tabela preparada pelo autor através dos relatórios preparados por Marc P. Sullivan e Maureen Taft-Morales (2002) e Marc P. Sullivan (2004; 2006; 2008; 2011; 2012; 2014; 2017).

⁹ O senador democrata Nelson mudou levemente a sua posição sobre Cuba apoiando o anúncio da normalização do Presidente Obama em 2014. No entanto, continuou a patrocinar propostas de lei que sancionariam Cuba em paralelo com os legisladores Cubano-americanos no 114º Congresso.

como Flórida e New Jersey, tomaram posições pro-embargo ao longo do século XXI. Entre os representantes que patrocinaram mais propostas de lei incentivando sanções, podemos destacar Steve Rothman (D-NJ), Chris Smith (R-NJ), Peter Deutsch (D-FL), Robert Wexler (D-FL), Andrew Crenshaw (R-FL), Vern Buchanan (R-FL), e o senador Bill Nelson (D-FL). A estes, podemos acrescentar a Representante Debbie Wasserman Schultz (D-FL), e o líder da maioria do Senado desde 2015, Mitch McConnell (R-KY), como outras figuras de destaque.

Em contrapartida, muitos legisladores mantiveram as suas posições contra as sanções, designadamente vários elementos anti-embargo das convenções *Congressional Black Caucus*, *Congressional Progressive Caucus*, *Congressional Hispanic Caucus*, e alguns representantes republicanos dos Estados rurais. Apesar de não ser um dos mais ativos patrocinadores de propostas de lei contra sanções, podemos destacar o senador republicano de Kentucky, Rand Paul (NBC News, 2014), que participou na corrida das primárias republicanas durante a campanha para as eleições presidenciais de 2016, e seguindo os passos do seu pai, o Representante Ron Paul (R-TX), tomou posição no Congresso até à sua reforma em 2013 (Semuels, 2012). Ultimamente, uma parte dos legisladores democratas que foram durante muito tempo defensores ardentes de uma linha dura contra Havana, preferiram não confrontar a nova política de Obama, em 2014, fazendo declarações prudentes. Entre estes, merecem ser referidos o representante democrata de New York, Eliot Engel (2014), e o senador democrata da Flórida, Bill Nelson (2014) - ambos foram membros do *Congressional Cuba Democracy Caucus*¹⁰.

Depois de apresentar brevemente o panorama nos últimos Congressos, será necessário examinar os principais desenvolvimentos que envolveram os legisladores no século XXI. Quando George W. Bush tomou posse como Presidente na Casa Branca no início de 2001, já havia um grupo de congressistas que defendia a suavização das sanções contra Cuba. Ironicamente, o *lobby* cubano-americano, que tinha pressionado para a codificação do embargo com a Lei Helms-Burton em 1996, com o objetivo de impedir o levantamento do embargo pela decisão de um Presidente no futuro, na prática vulnerabilizou-o (Haney e Vanderbush, 2005: 133). Um Presidente pro-embargo foi eleito mas o Congresso foi completamente aberto ao ativismo para qualquer nível de normalização. Apesar da maioria republicana nas duas alas do Congresso até 2007 - com a execução de um curto período de controlo democrata no Senado entre 2001 e 2002 -, a ausência de disciplina partidária nos EUA criava dúvidas no campo do *lobby*

¹⁰ No período seguinte, o Senador da Flórida Bill Nelson sairía deste caucus (Comunicação pessoal, 2018). Devido à dificuldade de aceder a evolução dos membros de vários caucuses incluindo este, a informação da situação sobre as afiliações atuais dependem da responsividades dos membros do Congresso às tentativas de comunicação.

conservador, tomando em conta também o aumento dos esforços de *lobbies* agrícola e comercial.

A tendência para atenuar o embargo, que tinha atingido um novo pico no último ano da administração Clinton com a aprovação da TSRA e de outras emendas que facilitaram o comércio com Cuba, perdurou nos primeiros meses da nova administração republicana de Bush. Para comparar a mudança de atitude dos legisladores neste novo contexto de pós-Guerra Fria, será suficiente lembrar que, por exemplo, em 1981, durante o primeiro ano da administração de Reagan, o Senado aprovou unanimemente (84-0) a proibição de qualquer tipo de fundos governamentais em nome de promoção de comércio com Cuba (Haney e Vanderbush, 2005: 58). Em contrapartida, no novo século, propostas similares relacionadas com Cuba eram aprovadas ou chumbadas com poucos votos de diferença.

O primeiro ano da sua administração não começou bem para o Presidente do George W. Bush, não só em termos gerais, mas também especificamente na questão cubana. Em Abril de 2001, os produtores de arroz e vários membros do Congresso viajaram para Cuba, na esperança de encorajar os dirigentes cubanos a comprar produtos alimentares, de acordo com os termos da nova legislação, e em Julho, a Câmara votou a favor da eliminação das restrições sobre as viagens para Cuba (Brenner, Haney e Vanderbush, 2002: 196-197). No mês seguinte, o Senador de Vermont, Jim Jeffords, saiu do Partido Republicano, o que resultou numa maioria democrata no Senado. Após esta decisão, Joseph Biden (D-DL) começou a presidir o Comité das Relações Exteriores do Senado, substituindo o conservador Jesse Helms até 2003. Os líderes empresariais não puderam evitar mostrar a sua satisfação com a substituição de Helms (Morley e McGillion, 2002: 194). Em contrapartida, esta tendência no início do século XXI, que dava esperança para uma normalização, terminou com a adoção de uma linha dura e ativa da nova administração sobre a política cubana.

Com a transformação da política cubana de uma questão de segurança nacional a uma questão comercial com o fim da Guerra Fria, as pressões provenientes do Congresso reduziram a hegemonia da Casa Branca. Durante a administração de Bush, houve várias tentativas de flexibilizar as sanções. Estas tentativas juntaram uma parte importante dos membros do Congresso por razões diversas: os representantes dos Estados agrícolas, que defendiam a suavização por benefícios económicos dos seus próprios Estados, confrontados pela queda dos preços das mercadorias no nível global; os que se opunham por perspectiva libertária; os que simplesmente não acreditavam na eficácia das sanções em geral para mudar os regimes

políticos; e os democratas liberais, que foram tradicionalmente contra o embargo. A força destes membros, apoiados pelo *lobby agribusiness*, chegou a tal nível que nem os legisladores cubano-americanos, nem um Presidente como George W. Bush, que apoiavam completamente o embargo, conseguiram fazer mais do que defender o *status quo* (Haney e Vanderbush, 2005: 149-152). Apesar de representar um passo atrás, começar a lutar para manter a política forneceu uma vantagem ao *lobby* conservador cubano-americano. Como Paul e Paul (2009:15) mostram, os grupos que têm o objetivo de mudar o *status quo* têm uma desvantagem, com respeito aos grupos que o defendem, e a principal razão são os vários níveis institucionais de veto das propostas e a necessidade de obter a maioria nos níveis de subcomité, comité e plenário. O caso de Cuba está longe de ser uma exceção a este padrão.

Além dos *lobbies*, podemos enumerar vários fatores que, segundo a literatura, afetam a decisão dos legisladores. Entre estes, os líderes partidários (Cox e McCubbins, 1993: 17), a opinião pública nos seus círculos eleitorais e a senioridade - o período de experiência no Congresso como legislador - merecem ser mencionados (Kingdon, 2007: 35; 64). No caso de Cuba e particularmente dos legisladores cubano-americanos, os líderes partidários não conseguem influenciar o voto dos seus colegas porque estes já estão determinados a votar em bloco para defender uma linha dura contra o governo cubano. É verdade que a opinião dos eleitores nos círculos eleitorais dos legisladores têm impacto sobre os seus votos no Congresso, essencialmente nos assuntos proeminentes que chamam mais a atenção dos eleitores. Observamos que vários deputados na Florida, o círculo onde vivem mais cubano-americanos, independentemente das suas afiliações partidárias, posicionam-se ao lado dos seus colegas cubano-americanos nas votações. Nesta medida, embora a maioria da sociedade norte-americana ou dos eleitores de Flórida se oponha ao embargo, como este tema das sanções é prioritário apenas para os eleitores cubano-americanos - ainda mais especificamente para os cubano-americanos que chegaram aos EUA antes da década 1980 -, os candidatos e os legisladores que não são de origem cubana também tomam posições políticas pro-embargo com o objetivo de ganhar mais votos nas eleições. Quanto à senioridade, mesmo sabendo que os membros seniores do Congresso são menos influenciados pelos seus eleitorados, na questão cubana não constatamos nenhuma evidência para apoiar este argumento sobre o efeito de senioridade.

Finalmente, a chegada à Casa Branca, em 2009, de um Presidente apoiante dos esforços de suavizar o embargo, facilitou as tentativas de levantamento das restrições no Congresso. Desde o primeiro mandato do novo Presidente, várias restrições sobre as remessas e viagens

foram eliminadas. Foi no mesmo período que os legisladores conservadores de origem cubana começaram a sentir-se ameaçados nas suas corridas pela reeleição ao Congresso. De acordo com Eckstein (2009: 125), foram as eleições de 2008 que deram início ao questionamento do domínio incontestado dos legisladores cubano-americanos que defendiam uma linha dura contra o governo da ilha. Os irmãos Díaz-Balart foram desafiados seriamente pela primeira vez desde a sua entrada no Congresso pelos candidatos democratas moderados sobre a questão cubana. Estes últimos aproveitaram a divisão ideológica-geracional da comunidade cubano-americana, mas não conseguiram ser eleitos.

Esta tendência não resultou na submissão dos membros pro-embargo da Câmara dos Representantes e do Senado. Na tabela II, já observámos as posições dos elementos mais ativos (não-cubano-americanos) que patrocinaram propostas de lei sobre as sanções contra Cuba desde o 107º até ao 114º Congresso. Curiosamente, por um lado, os membros do Congresso que defendiam manter as sanções incluíam alguns representantes democratas da Florida e New Jersey, onde a população cubano-americana é significativa. Por outro lado, muitos legisladores republicanos provenientes dos Estados rurais como Arizona, Arkansas, Kansas e Texas, foram patrocinadores das ações anti-sanções.

Observamos uma resistência no Congresso - também dentro o Partido Democrata - contra as intenções de Obama para a melhoria das relações entre os dois países durante o seu primeiro mandato. Em Setembro de 2007, uma emenda proposta pelo deputado Charles Rangel (D-NY), com o fim de facilitar os pagamentos do Estado cubano no comércio com os EUA, foi derrotada (245-182), tendo 66 democratas votado contra a proposta, ao lado da maioria dos legisladores republicanos. Quase dois anos depois, em Fevereiro de 2009, a Câmara dos Representantes aprovou uma lei de gastos de 410 bilhões de dólares para financiar o governo federal até ao dia 30 de setembro. No debate no Senado sobre o projeto, Cuba foi uma das questões que criaram divergências. Os senadores democratas Bob Menéndez (NJ) e Bill Nelson (FL) votaram a favor do projeto somente depois de receber uma garantia escrita do Presidente Obama e do Secretário do Tesouro, Timothy Geithner, de que as disposições não alterariam fundamentalmente a política cubana dos EUA. Em novembro, um grupo de 53 democratas da Câmara, incluindo os influentes Debbie Wasserman Schultz e Kendrick Meek, do Sul da Flórida, enviaram uma carta ao Porta-voz da Câmara, Nancy Pelosi (D-CA), opondo-se à suspensão da proibição de viagens para Cuba (Pérez-Stable, 2011: 115-116).

Em Dezembro de 2009, ainda na fase de campanha para as primárias na eleição ao

Senado na Flórida, dois principais candidatos republicanos - Marco Rubio e Charlie Crist - e outros dois democratas - Kendrick Meek e Maurice Ferre - deram discursos no almoço anual do *U.S. Cuba Democracy PAC* em Miami, todos de acordo com uma linha dura na questão cubana, com o objetivo de pelo menos não perder os votos dos cubano-americanos politicamente ativos e que consideram o tema de Cuba como o fator decisivo nas suas decisões de voto (Capitol Hill Cubans, 2009). Independentemente da sua afiliação partidária, aliar-se com o PAC conservador foi considerado, pelos candidatos favoritos, como um passo necessário no rumo à vitória eleitoral em 2009. Curiosamente, o então governador da Flórida, Charlie Crist, retiraria a sua candidatura das primárias republicanas, candidatando-se como independente à corrida para Senado, sem conseguir ser eleito e perdendo contra Rubio. Além disso, mostrando o impato do contexto, ele aderiria ao Partido Democrata em 2012, e declararia mais tarde, em 2014, a sua mudança de opinião sobre a política cubana, contestando o embargo norte-americano (Klas, 2014).

Tomando em conta os relatórios preparados por Marc P. Sullivan e Maureen Taft-Morales (2001; 2002), e Marc P. Sullivan (2004; 2006; 2008; 2011; 2012; 2014; 2017) sobre os Congressos em funções entre 1999 e 2016, observamos a diminuição drástica do número de propostas de leis que visavam fortalecer as sanções contra Cuba a partir de 2003, no 108º Congresso. Em contrapartida, as iniciativas que tinham como objectivo suavizar ou eliminar as sanções, intensificaram-se no mesmo período. Isso confirma que o *lobby* conservador cubano-americano com os seus legisladores aliados concentrava-se cada vez mais na posição da defesa das sanções, em comparação com as décadas anteriores, quando a tendência era a ofensiva para fortalecer o embargo contra Havana. Embora esta transformação tenha começado muito mais cedo do que as reformas económicas em Cuba e a chegada de Barack Obama à Presidência dos EUA, a intensificação das atividades anti-embargo e a recolha de frutos só se deram após estes desenvolvimentos.

Mesmo assim, as declarações de Dezembro 2014 não significaram a vitória final dos grupos anti-sanções ou a derrota total dos que defendem as sanções. O *lobby* cubano-americano continuou a ter contatos próximos dos legisladores de origem cubana e aliados no Capitol Hill. O número de audiências e a presença dos componentes do *lobby* pro-embargo nas audiências realizadas no Congresso sobre as questões relacionadas com Cuba, tal como as compensações das propriedades confiscadas, comércio, segurança, migração, direitos humanos e exploração de petróleo nas águas de Cuba, nos últimos Congressos, mostram que a batalha entre os dois campos persiste e que o levantamento total do embargo não será imediato, tal como a

normalização total das relações demorará.

Relações entre a Casa Branca e o Congresso no caminho pela normalização

Morley (1987: 305) propõe como devemos avaliar as interações entre os agentes domésticos norte-americanos de forma clara:

“O fracasso em integrar a luta burocrática numa análise mais ampla e estruturalmente fundamentada limita a nossa capacidade de ver as consistências históricas que caracterizam a formulação de políticas do Estado imperial, a estrutura política e económica comum que molda o universo dentro do qual as disputas burocráticas ocorrem. Todas as instituições burocráticas envolvidas aderem à lógica de um determinado sistema económico, não à lógica da burocracia que forma parte desse sistema. Uma ‘porta aberta’ na escala mundial para o capital e o comércio, a integração das sociedades dentro da órbita política e económica capitalista e a manutenção de um mundo capitalista dominado pelos EUA definem esse sistema e determinam a sua lógica”.

Até os tribunais seguem a linha política dominante, reformulando os princípios gerais do direito. Na questão cubana, as proteções estabelecidas do direito à viagem internacional, os contornos da doutrina da liberdade académica, a abstenção dos manuais escolares de influência ideológica e os princípios do direito de família foram alvo desta reformulação (Murphy, 2014: 86). Em contrapartida, Morley (1987: 305) acrescenta que “nenhuma explicação abrangente pode ignorar os papéis de agências específicas, percepções da realidade de indivíduos que formulam as políticas, compromissos ideológicos e personalidades fortes”. Neste sentido, as diferenças ideológicas e pessoais entre os presidentes George W. Bush e Barack Obama, e a sua cooperação e lutas com o poder legislativo e com os outros agentes domésticos, influenciaram o desenvolvimento das relações entre Cuba e os EUA.

Como mencionado anteriormente, o Congresso norte-americano era um dos impedimentos da normalização das relações entre Cuba e os EUA, enquanto a iniciativa presidencial poderia causar uma mudança radical na política cubana. Isso porque “os Presidentes costumam estar preocupados com as questões nacionais, enquanto os legisladores tendem a estar muito mais interessados em questões locais” (Shugart e Haggard, 2001: 64). No

caso de Cuba, isso significava que os legisladores dos distritos com uma concentração notável dos eleitores cubano-americanos focavam-se em satisfazer esta comunidade conservadora, visando também os fundos necessários para as suas futuras campanhas eleitorais, que poderiam obter através do *lobby* cubano-americano. Estes legisladores tinham também uma capacidade de convencer os seus colegas em Capitol Hill, em troca de apoio para os casos defendidos por estes últimos. Comparando com os congressistas, os Presidentes têm uma capacidade maior de fugir às pressões dos *lobbies* locais, representando os interesses gerais quer dos cidadãos norte-americanos (viajar para Cuba), quer das empresas norte-americanas (fazer comércio com Cuba e investir na ilha). O Presidente Obama disfrutou desta autonomia em relação ao *lobby* cubano-americano, anunciando a nova política, enquanto o Congresso continuou a manter em vigor o embargo.

Isso não significa que os Presidentes ignoram as políticas locais. Como Milner e Tingley (2015: 17) sugerem, “O Presidente faz escolhas sobre política externa com considerações domésticas em mente”. Os interesses económicos dos distritos eleitorais essenciais e as preferências ideológicas destes eleitores podem determinar as escolhas de política do Executivo. Já sabemos que a Flórida tem um peso decisivo nas eleições presidenciais, e a sua população concentrada de cubano-americanos restringira algumas decisões das administrações anteriores. No entanto, a transformação geracional da comunidade, desde os anos 1980 até hoje, ajudou a administração de Obama a minimizar os custos da nova política anunciada em 2014. Os mesmos autores reivindicam que o poder presidencial num determinado assunto da política externa é maior quando o Presidente tem mais informação do que o Congresso ou outros atores sociais (Milner e Tingley, 2015: 259). Tomando em conta as negociações secretas entre os governos de Cuba e dos EUA, percebemos o nível de influência da administração norte-americana na tomada de decisão de início de processo de normalização, devido à assimetria de informação.

Do lado do Congresso, a despeito da importância, senão prioridade das questões locais para os legisladores, Malamud e Stavridis (2011: 104) lembram que estes “podem intervir em áreas nas quais os diplomatas tradicionais não podem”. Por exemplo, algumas semanas depois de assumir o cargo, Obama - que tinha anunciado uma mudança na política dos EUA em relação a Cuba durante a sua campanha - mostrou a sua satisfação com o fato de vários congressistas terem visitado a ilha, embora estes tenham insistido que haviam realizado a viagem por sua própria iniciativa.

A questão do governo separado e do governo unificado é um outro aspeto das relações entre a Casa Branca e o Congresso, fundamental para a viabilidade das opções políticas dos Presidentes estadunidenses. Naturalmente, os Presidentes aplicam as suas preferências políticas mais facilmente quando as duas alas do Congresso são controlados pelo seu Partido (Andres e Griffin, 2013: 45). Enquanto o Presidente George W. Bush conseguia ter um Congresso ao seu lado na maior parte dos seus dois mandatos¹¹, o Presidente Barack Obama teve oportunidade de trabalhar num ambiente de governo unificado apenas nos seus primeiros dois anos no cargo (ver tabela III).

Tabela III - O Partido do Presidente e o controlo das duas alas do Congresso (Janeiro de 2001-Janeiro de 2017)

ANOS	PRESIDENTE	SENADO	CÂMARA
2001-2003	R	D*	R
2003-2005	R	R	R
2005-2007	R	R	R
2007-2009	R	D	D
2009-2011	D	D	D
2011-2013	D	D	R
2013-2015	D	R	R
2015-2017	D	R	R

**A saída do senador James Jeffors do Partido Republicano deu a maioria no Senado ao Partido Democrata desde o mês de Junho de 2001 até à morte do senador Paul D. Wellstone (D-MN), no final do ano 2002.*

Fonte: <https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>; <http://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>

Temos que acrescentar que, apesar de dificuldades em obter um acordo internacional e matérias de política doméstica e em presença de um governo dividido, segundo a literatura

¹¹ Quando o Congresso desafiava a Casa Branca mostrando a sua intenção de suavizar o embargo, a administração do George W. Bush ameaçava estas iniciativas com o uso de veto (Haney e Vanderbush, 2005: 139; Rubenzer, 2011: 106)

(Milner, 1997: 80-82), a administração de Obama conseguiria um acordo em 2014 com Cuba, mostrando a preeminência do contexto e dos interesses económicos gerais. O seção seguinte pretenderá destacá-la.

III.3 Os novos interesses económicos: conflito com o lobby cubano-americano e as interações com o poder executivo no caminho pela normalização

Como ponto de partida, é importante sublinhar o contexto onde os grupos de interesse - essencialmente baseados nas preocupações económicas – se tornaram atores determinantes na política norte-americana. Como mostra Cox (2012: 18), a redução da taxa de lucro das maiores companhias industriais nas décadas de 1970 e de 1980 provocou uma atenção acrescida das empresas nos seus esforços de influenciar os processos de tomada de decisão política, através da expansão dos *think-tanks* e fundações ligadas às corporações, de uma maior cooperação entre os *lobbys* comerciais, e do aumento das contribuições nas campanhas eleitorais. As diferenças entre os *think tanks* e os grupos de interesse foram-se reduzindo, na medida em que estes adoptaram estratégias similares, anteriormente reservadas a um ou a outra (Brown, 2012; 71). A viragem à direita na política e na sociedade norte-americana coincidia com as atividades do *Business Roundtable*, do *American Enterprise Institute*, da Instituição *Hoover*, da Câmara do Comércio dos Estados Unidos, da Associação Nacional de Manufaturas e da Fundação *Heritage*. Os principais objetivos destas entidades à época eram o enfraquecimento das leis laborais, a flexibilização das regulamentações federais, o enfraquecimento das disposições *antitrust* e a possibilidade de reestruturação das corporações por meio de mudanças favoráveis na legislação tributária dos EUA. Conseguiram obter resultados com a adopção das várias leis, designadamente o *Revenue Act* de 1978 e o *Economic Recovery Tax Act* de 1981. Neste contexto, um bloco de interesse transnacional constituído pelos grandes grupos económicos, estabeleceu uma influência desproporcional sobre a política económica externa dos EUA (Cox, 2013: 22). No entanto, a era da Guerra Fria e a presença de um forte *lobby* étnico pro-embargo impediu a entrada em cena dos interesses comerciais na questão cubana até os últimos anos do século.

Novos interesses e o conflito com o lobby cubano-americano

Mesmo sem ter conseguido atingir o nível de influência da AIPAC, a CANF tinha conseguido determinar o discurso nos EUA sobre Cuba durante quase duas décadas. Em contrapartida, o papel da fundação diminuiu desde o acordo de imigração de 1994, e certamente durante as negociações sobre Helms-Burton, em 1995-1996. A morte de Mas Canosa, e os relatos nos *media*, em 1998, sobre ligações da Fundação com o terrorista Luis Posada Carriles e os exilados acusados de conspiração para assassinar o Fidel Castro, aceleraram a tendência de substituição do papel de representação da comunidade anti-Castrista, agora assumida pelos representantes norte-americanos de origem cubana como Lincoln Díaz-Balart, Ileana Ros-Lehtinen e Robert Menendez no Congresso. Após a renúncia de vários membros da direção da organização, e a conclusão do caso de Elian Gonzalez, a CANF enfraquecida inclinou-se para uma posição mais moderada dentro da comunidade cubano-americana (Haney e Vanderbush, 2005: 158).

Foi o fim da Guerra Fria que abriu um espaço ainda maior a outros grupos de interesse, e que facilitou os esforços destes últimos contra a política tradicional cubana dos EUA. Neste novo contexto em que Cuba deixou de ser uma questão securitária (Brenner et alia, 2002: 199), os círculos empresariais, humanitários e religiosos que se opunham ao embargo afirmaram-se mais facilmente, sem ter medo de ser acusados de não lutar contra o comunismo (Eckstein, 2009: 119). Além disso, a transformação geracional e os novos emigrantes dividiram ideologicamente a comunidade cubano-americana. Nos *media*, na academia e nos *think-tanks* começaram a ouvir-se vozes para uma mudança. Apareceram novas ONGs de várias tendências que se posicionaram contra o embargo (ver tabela IV, para um panorama atual¹²). A partir dos primeiros anos do período pós-Guerra Fria, os grupos humanitários e religiosos juntaram-se ao *lobby* agrícola e corporativo - *agribusiness lobby* - representado pela Câmara do Comércio e pelo *Farm Bureau* nas tentativas de suavizar e eliminar o embargo. A visita do Papa João Paulo II à ilha, em 1998, e as suas críticas contra o embargo, contribuíram para o novo ambiente de contestação, ao mesmo tempo que Cuba desenvolvia as suas relações bilaterais com o resto do mundo, integrando a sua economia no sistema internacional.

¹² Por uma outra tentativa de categorização ver: Holy Ackerman. 2016. “Post 17D and Processes of Cuban National Reconciliation”, em Eric Hershberg e William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, p. 91.

Tabela IV - Posições das principais ONGs e *think-tanks* baseados nos EUA sobre a nova política

Pró -normalização		Anti-normalização	
<i>Apoio total</i>	<i>Apoio crítico</i>	<i>Oposição limitada</i>	<i>Oposição total</i>
Washington Office on Latin America	Cuba Study Group	CANF	Center for Free Cuba
Roots of Hope			Cuban Liberty Council
Center for Democracy in Americas			Heritage Foundation
Center for International Policy			Directorio Democrático Cubano
Brookings Institution			Madres y Mujeres Anti-Represión por Cuba
Cuba Now			
Americas Society/Council of the Americas			

Fonte: Tabela preparada pelo autor segundo as entrevistas e as declarações das organizações após o anúncio dos Presidentes Obama e Castro em Dezembro 2014. Estão incluídas as organizações que são mais citadas durante as entrevistas.

A Americans for Humanitarian Trade with Cuba, uma organização de ex-funcionários proeminentes norte-americanos e líderes corporativos, fundada em Janeiro de 1998, ganhou como membro o ex-presidente do *House Committee on Ways and Means*, o democrata da Flórida Sam Gibbons, logo após a visita do papa. A Conferência dos Bispos Católicos dos Estados Unidos, que se opôs ao embargo norte-americano desde 1972, pediu mais uma vez ao governo dos EUA que revisse a sua política cubana. O *USA*Engage*, um grupo de mais de seiscentas empresas fundado em 1997 para promover engajamento e comércio, em vez de sanções económicas com nações rivais, pediu uma reavaliação da política dos EUA vis-à-vis Cuba. Nas comunidades académicas e jornalísticas, uma onda de retórica e atividade antiembargo continuou a crescer. Editoriais de jornais de todo o espectro político começaram a criticar o embargo (Haney e Vanderbush, 2005: 123).

Ainda que não fosse um mercado grande, os produtores e as empresas norte-americanos perdiam o mercado cubano a favor dos seus concorrentes canadianos e europeus. A autorização excepcional das exportações agrícolas para Cuba em 2000, com a adoção da Lei TSRA, reduziu temporariamente as pressões provenientes destes círculos empresariais (Leogrande, 2015: 487). Quatro anos depois da visita do Papa, a *American Farm Bureau Federation*, em conjunto com a *Americans for Humanitarian Trade with Cuba*, *USA*Engage* e o *World Policy Institute*, ajudaram a patrocinar a Cimeira Nacional sobre Cuba (Zebich-Knos, 2005: 46).

Apesar da oposição da maioria do *lobby* agrícola ao embargo, esta posição é longe de ser monolítica. Por exemplo, os produtores norte-americanos de açúcar favoreceram as sanções contra Havana, com o objetivo de eliminar os produtores cubanos no mercado internacional (Rubenzer, 2011: 110). A literatura assinala estes exemplos, afirmando que “os grupos que derivam a sua renda principalmente dos mercados domésticos são os opositores da cooperação internacional. Por outro lado, grupos que obtêm grande parte da sua renda nos mercados internacionais tendem a ser defensores da cooperação internacional” (Milner, 1997: 64). Mesmo assim, estes produtores de açúcar representavam apenas uma pequena minoria no mundo dos *lobbies* agrícolas. Durante a Guerra Fria, a separação principal entre as empresas que defendiam ou se opunham o embargo dependia, em termos gerais, dos seus investimentos na ilha antes da revolução de 1959. Neste sentido, os setores de petróleo, extração mineral e as multinacionais ativas noutras áreas da economia cubana, juntavam-se aos pequenos investidores que perderam recursos significativos com as expropriações, na batalha para a compensação como pré-condição para o levantamento do embargo comercial. Por outro lado, as multinacionais que exercem as suas atividades em áreas como a tecnologia, suprimentos

médicos e produtos farmacêuticos, e que não tinham investimentos em Cuba antes de 1959, não tomaram uma posição de linha-dura nem durante a Guerra Fria, defendendo o levantamento das sanções comerciais sem pré-condição de compensação (Morley, 1987: 294-295). Na década de 90, as posições das empresas sobre o embargo foram levemente reconsideradas. Por exemplo, durante o debate sobre a proposta de Lei Helms-Burton em 1996, o Bacardi Rum, que possuía vastas propriedades em Cuba antes da revolução, pressionou o Congresso fortemente para que a nova legislação incluísse medidas de compensação das propriedades, enquanto outros grandes requerentes de propriedade, incluindo a ITT, a Exxon, a Goodyear e a Sears Roebuck, se opuseram ao Título III da proposta, devido aos prejuízos que a lei poderia desnecessariamente criar nas suas expectativas de chegar a um acordo negociando com o governo cubano (Morley e McGillion, 2002: 101).

Com o início do novo século, o *lobby* pro-embargo continuou a ter apoiantes também na academia, apesar da tendência contrária e a inclusão de cada vez mais acadêmicos no campo pró normalização. O defensor ardente das sanções contra Cuba, e uma das figuras essenciais do *lobby* anti-Castrista na academia, Jaime Suchlicki (2000), faz um resumo convincente dos argumentos destes sectores pro-embargo. Segundo ele, o levantamento do embargo e das proibições das viagens para ilha significariam “a garantia das estruturas totalitárias atuais; o reforço das empresas estatais; uma maior repressão e controlo sobre a população; o atraso da transição para a democracia; o acesso de Cuba aos empréstimos das organizações internacionais; o reforço do exército cubano; a negação dos princípios básicos da política norte-americana na América Latina; e o envio de uma mensagem errada aos líderes mundiais, mostrando que qualquer país que expropria os bens norte-americanos e ameaça a sua segurança pode ter relações normais com os EUA”.

Neste ponto, é indispensável abrir parêntesis sobre o debate de padrão duplo da política estadunidense na questão de instrumentalização dos direitos humanos na ilha. Os entrevistados defensores de uma linha dura contra Havana justificaram as suas posições, afirmando que a política externa norte-americana não poderia ser considerada de maneira uniformizada, e que as políticas variavam segundo as regiões. Ou seja, eles afirmaram que a política estadunidense no Médio Oriente, por exemplo em relação à Arábia Saudita, não poderia ser comparável com o caso de Cuba. A questão de direitos humanos era importante na América Latina no século XXI, mas não era primordial, no mesmo momento, no Médio Oriente. A consideração da história das relações entre os EUA e a América Latina no século XX e no período atual, no entanto, e o apoio das administrações norte-americanas às figuras autoritárias latino-

americanas, desmentem os argumentos daqueles entrevistados e demonstram mais uma vez que a essência da questão cubana é, em termos gerais, económica, tal como nas outras questões regionais.

Voltando ao assunto do confronto entre diversos interesses sobre a política cubana, temos que acrescentar que, desde a derrota da CANF nos casos de Elián e de TSRA, em 2000, nenhuma outra organização conseguiu representar a totalidade – ou a maioria – da comunidade cubano-americana, não só por falta de capacidade organizacional, mas também pela impossibilidade de unir a comunidade numa só organização, devido à divisão geracional-ideológica. Os argumentos supramencionados já não convenciam alguns setores da comunidade. A cisão na direção da CANF, que levou à crise dentro da organização, resultou na criação da *Cuban Liberty Council* (CLC), em 2001, pela ala ultraconservadora, que era contra não só qualquer aproximação com o governo cubano, mas também contra a flexibilização dos contatos familiares e humanitários. Entretanto, um grupo moderado composto pelos empresários, em 2000, cubano-americanos fundaram o *Cuba Study Group* (CSG), com o fim de promover algum compromisso condicional com a ilha (Sweig, 2009: 180). O mesmo CSG jogaria um papel importante no processo de tomada de decisão sobre a normalização das relações entre os dois países em 2014. Tal como no caso das organizações pro-embargo, os grupos que defendiam a melhoria nas relações entre Cuba e os EUA foram mais complementários do que adversários. Como mencionado em entrevistas realizadas com os representantes das organizações, estas cooperavam para atingir os seus fins comuns em muitas instâncias, fazendo pressão sobre os decisores políticos e organizando iniciativas conjuntas.

As discussões sobre a eficácia do programa de promoção da democracia da USAID e as irregularidades nos gastos dos fundos atribuídas a algumas organizações cubano-americanas agravaram as divisões não só dentro da comunidade instalada nos EUA, mas também entre os membros da oposição que continuavam a viver na ilha (Sweig, 2009: 236). Os danos criados por catástrofes como furacões, contribuíram para a distinção de posições entre estes grupos anti-Castristas. Apesar de Havana ter recusado a oferta humanitária do governo Bush a seguir aos três furacões de 2008 - Gustave, Ike e Palamo -, a *Catholic Relief Services*, a Caritas Cubana e as *Miami's Daughters of Charity* enviaram mais de 1 milhão de dólares de ajuda humanitária para os cubanos. Por seu turno, a CANF enviou pelo menos 250 mil dólares (Pérez-Stable, 2011: 103). A voz dos que defendem uma nova política de abertura vis-a-vis Cuba começou a ser ouvida cada vez mais alta.

Apesar da emergência das novas organizações moderadas, que pretendem influenciar o processo de tomada de decisão política na direção de uma normalização das relações entre os dois países, o núcleo cubano-americano conservador no Congresso continua a jogar um papel significativo neste processo, com a vantagem de ter um PAC concentrado na questão cubana. Como afirmado unanimemente pelos nossos entrevistados, o *lobby* pro-embargo esteve longe de ser marginalizado, nem durante a década de 2000, nem antes e depois das declarações de normalização de 2014. Apesar do novo contexto, que não ajudava o *lobby* a determinar as decisões políticas, o *US-Cuba Democracy PAC* contribuiu com 214,000 US\$ em 2004, 569,624 US\$ em 2006, 767,500 US\$ em 2008, 471,000 US\$ em 2010, 304,000 US\$ em 2012, e 264,500 US\$ em 2014, para os candidatos federais dos dois partidos. Estes números demonstram uma queda significativa nas contribuições da ala conservadora do *lobby* cubano desde 2008. No entanto, em 2016, o PAC conservador reforçou os seus fundos para os candidatos republicanos, gastando 522,500 US\$. Além de não atingir o número de 2008, a distribuição deste montante - 83% foram transferidos aos candidatos federais do Partido Republicano - mostra que o *lobby* foi cada vez mais limitado nos círculos republicanos, confirmando a sua perda de influência no Partido Democrata (Center for Responsive Politics, 2018a). É preciso acrescentar que até as contribuições dos PACs pro-Israel – o *lobby* étnico que mais contribuiu - representaram apenas menos de 1% do universo PAC nos ciclos eleitorais de 2004 e 2006 (Paul e Paul, 2009: 99). Isto significa que o poder de influenciar o processo de tomada de decisão dos *lobbies* étnicos – incluindo o *lobby* cubano-americano - através do financiamento das campanhas tem limitações.

Além disso, as organizações moderadas e o *agribusiness lobby* – apesar de não ter um foco particular na questão cubana -, com a ajuda dos legisladores e de um Presidente simpatizante da causa do levantamento do embargo, conseguem contrabalançar, e de certo modo vencer a ala conservadora do *lobby* cubano-americano. A tabela V mostra o panorama atual das organizações de *lobbying* ativas na questão cubana. Várias alianças foram construídas com o objetivo de influenciar os legisladores e o Executivo de uma maneira mais forte e eficaz, desde o anúncio de normalização de 2014. O *lobby* agrícola uniu-se sob a *U.S. Agriculture Coalition for Cuba*, e os grupos económicos ativos noutras áreas fundaram a *Engage Cuba Coalition*, uma organização de tipo 501 (c) 4. Com o apoio destes *lobbies* comerciais, a criação de um novo PAC – *New Cuba PAC* -, cujo objetivo é contribuir para as campanhas dos candidatos com uma posição contra as sanções contra a ilha, poderá ter algum efeito na composição dos próximos Congressos norte-americanos. Mesmo assim, temos que sublinhar que o *lobby* pro-embargo tem uma vantagem primordial no período pós-Helms Burton: o seu

objetivo atual é manter o *status quo*. Segundo a literatura sobre os grupos de interesse, as organizações que visam defender um *status quo* tem mais probabilidades de sucesso do que um grupo que tem o objetivo de mudar uma lei, devido à presença de vários níveis de veto no sistema legislativo norte-americano para impedir as alterações (Paul e Paul, 2009: 198). A defesa de uma posição política num determinado assunto é geralmente uma atividade que dura vários anos (Baumgartner et alia, 2009: 237) e esperar mudanças rápidas pode criar decepções.

Tabela V - Posição dos *lobbies* principais sobre as sanções

Anti sanções	Pro-sanções
U.S. Chamber of Commerce	US-Cuba Democracy PAC
US Agriculture Coalition for Cuba	
Engage Cuba Coalition	
New Cuba PAC	

Fonte: Tabela preparada pelo autor segundo as declarações das organizações após o anúncio dos Presidentes Obama e Castro em Dezembro 2014.

Além da evolução na força de influência do *lobby* pro-embargo nos processos políticos, podemos acrescentar que a comunidade cubana conservadora perdeu também a sua base na academia. A voz dos especialistas de Cuba críticos da normalização viu-se debilitada nas universidades norte-americanas. Os *media* eram uma outra esfera onde o *lobby* cubano-americano perdeu influências desde o novo século. Os meios de comunicação jogaram um papel importante no processo de normalização. A nova era, onde se podia discutir mais abertamente as opiniões nos EUA com o fim da Guerra Fria, teve repercussões nos *media*, que têm uma força considerável na influência da sociedade, com a sua função de formar a opinião pública, construindo blocos de apoio para certas políticas (Wheeler, 2000: 140; Robinson, 2012: 178). Laura Neack (2003: 120) lembra-nos que, apesar desta instrumentalização dos *media* pelos líderes políticos, a relação entre ambos baseia-se em interesses partilhados e na definição ‘conjunta’ de agenda.

A Tabela VI mostra a posição dos principais jornais sobre o anúncio de normalização, tomando em consideração os editoriais publicados em Dezembro 2014. Estes jornais, que representam interesses diversos, partilharam opiniões divergentes sobre o novo processo. Os

editoriais publicados pelo *New York Times* entre Outubro e Dezembro 2014 coincidiram com o anúncio da nova política, e serviram para a preparação da opinião pública norte-americana ao “degelo cubano”.¹³ No entanto, nem todos os jornais apoiaram a administração Obama no assunto. O *Miami Herald* manteve a sua posição céptica, enquanto o *Washington Post* se opôs à nova política da administração Obama¹⁴.

Tabela VI - Posição dos editoriais dos principais jornais norte-americanos

Apoio total	Cético	Oposição total
New York Times	Miami Herald	Washington Post

Fonte: Tabela preparada pelo autor segundo os editoriais publicados nos sites dos jornais.

O poder executivo e os grupos de interesse na questão cubana

O poder executivo é uma arena onde é mais difícil a influência dos lobbies, comparando com o poder legislativo. Paul e Paul (2009: 203) explica esta situação da forma seguinte:

“Embora os grupos étnicos possam marcar reuniões com os representantes no Congresso bastante facilmente, reuniões com o Presidente, o pessoal da Casa Branca e os funcionários do Departamento de Defesa, são muito mais difíceis de obter. E embora os grupos étnicos possam, e efetivamente contatem os profissionais do Departamento de Estado, a capacidade dos grupos étnicos de influenciar os burocratas e os funcionários do Departamento de Estado, é mais difícil do que, digamos, os

¹³ Ver o série de editoriais de NYT que coincidiu com o anúncio da nova política:

<http://www.nytimes.com/interactive/2014/12/15/opinion/editorial-cuba-new-start.html?action=click&contentCollection=Opinion&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article>

¹⁴ Ver os editoriais dos principais jornais após as declarações dos presidentes:

- Miami Herald: <http://www.miamiherald.com/opinion/editorials/article4585921.html>;

- NYT <http://www.nytimes.com/2014/12/18/opinion/a-new-beginning-with-cuba.html>;

- Washington Post https://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-administration-extends-the-castro-regime-in-cuba-a-bailout-it-doesnt-deserve/2014/12/17/a25a15d4-860c-11e4-9534-f79a23c40e6c_story.html

funcionários do Congresso. Como o Departamento de Estado reporta ao Presidente, e os profissionais do Departamento de Estado não se candidatam a eleições, os burocratas e funcionários do Departamento de Estado têm maior capacidade de rejeitar propostas de mudanças feitas pelos grupos de interesse étnicos (e outros) à política externa estabelecida”.

Mesmo assim, alguns grupos de interesse conseguiam facilmente acesso à Casa Branca. Como o Congresso tinha começado a jogar um papel mais importante desde a Guerra de Vietname e o escândalo de Watergate, as administrações procuravam parceiros junto dos grupos de interesse. Na política cubana dos EUA, a partir da década 1980, cada Presidente optou por se aliar com um grupo cubano-americano com este objectivo. Até ao segundo mandato de Bill Clinton, a escolha incontestável das administrações foi a CANF. No período seguinte, *Cuban Liberty Council*, *Cuba Study Group*, *US-Cuba Democracy PAC* e outros entrariam na cena, em campos opostos. As palavras de Vicki Huddleston, ex-chefe da Secção de Interesses dos EUA em Havana, demonstram o poder dos grupos de interesse, expondo o clima de medo instalado entre os funcionários da Casa Branca ou do Secretariado do Estado na década de 1990:

Se você não tomasse posição ao lado dos exilados expulsos pelo regime de Castro, eles poderiam arruinar a sua carreira (2018: 19) [...] Ninguém, desde Presidentes a burocratas, estava disposto a desafiar o poder e a autoridade da CANF (2018: 46).

Susan Eckstein (2009) adapta o argumento do ciclo eleitoral presidencial de Edward Tufte (1978) ao caso da política cubana dos Estados Unidos para o período de 1992 e 2004. Segundo a sua formulação, os Presidentes que restringiram as sanções em ano de eleições presidenciais ajudaram o candidato do seu partido a ganhar as eleições na Flórida, estado decisivo com quase um décimo do colégio eleitoral. Graças ao nível de concentração da comunidade cubano-americana no Estado da Flórida, este sistema eleitoral forneceu ao *lobby* cubano um poder que não teria num sistema de voto popular direto. Em 1992, George H. W., e em 1996, Bill Clinton, reforçaram as sanções contra a ilha e venceram na Flórida. Em contrapartida, a administração de Clinton, no seu segundo mandato, não só suavizou as sanções como também entregou Elián ao pai, que residia em Cuba. Isto resultou na queda drástica das contribuições feitas pelos cubano-americanos à campanha democrata, a derrota do candidato Al Gore, então vice-presidente, nas eleições de 2000 na Flórida, e a perda das eleições no nível nacional (Haney e Vanderbush, 2005: 131). Este ciclo continuou no primeiro mandato de George W. Bush, e apesar da conservação do *status quo* no primeiro ano e meio (Pérez-Stable,

2011: 89-90), o Presidente republicano aumentou as restrições no ano de eleições, em 2004, e ganhou o voto da Flórida. Entre as medidas tomadas sob a influência do *lobby* Cubano-americano, que prejudicaram as relações com Cuba durante os seus dois mandatos, podemos mencionar a formação, em 2003, da Comissão de Assistência a uma Cuba Livre, que recomendaria imediatamente a mudança de regime (Ludlam, 2012: 112); o fim dos encontros bilaterais semestrais realizado desde 1995 sobre a migração, em 2004 (Sweig, 2009: 166); as dificuldades nos processos de obtenção de vistos dos Cubanos para viajar aos EUA (Sanchez-Parodi, 2011: 216); a redução de viagens autorizadas desde os EUA; a nomeação do primeiro Cubano-americano no governo norte-americano, Mel Martinez, à cabeça da Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano; a nomeação polémica de um outro Cubano-americano ultra conservador Otto Reich - com ligações próximas com o *Center for a Free Cuba* - para secretário de Estado adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental (Haney e Vanderbush, 2005: 136); e finalmente, em 2005, a nomeação de Carlos Gutierrez¹⁵ para o cargo de Secretário do Comércio, que redigiria, com a Secretária de Estado Condoleezza Rice, em 2006, o segundo relatório da Comissão de Assistência a uma Cuba Livre (Pérez-Stable, 2011: 92).

Entre muitos atores influentes no processo de tomada destas decisões, Susan Eckstein (2009: 118) enumera os representantes republicanos da Flórida, os funcionários municipais de origem cubana e os grupos que defendem uma linha dura contra Havana, tal como M.A.R. por Cuba, Unidad Cubana e Cuban Liberty Council. O escopo de atividades destes grupos ultrapassava as fronteiras das relações entre os dois países, atingindo por exemplo a questão da Venezuela no novo século, tal como as atividades da CANF sobre a Nicarágua e Angola, nas décadas de 1980 e 1990 (Haney e Vanderbush, 1999: 354).

Este ciclo eleitoral terminou com as presidenciais de 2008, por um lado devido à transformação da comunidade Cubano-americana e o aumento do peso da nova geração na política, e por outro lado devido à proximidade entre os grupos de interesse (empresariais e outros) anti-embargo e as preferências políticas de Barack Obama. Prometendo a suavização de embargo, Obama venceu o seu adversário democrata nas primárias, e depois o seu adversário republicano nas eleições presidenciais. Em vez de se concentrar no assunto das sanções já no

¹⁵ O secretário republicano de origem cubana Gutierrez era defensor de uma linha dura contra Cuba até os meses a seguir das declarações históricas de Dezembro de 2014. No entanto, no dia 23 de Junho de 2015 redigiu uma columna de opinião para New York Times onde se afirmou a favor da nova política da administração de Obama argumentando a transformação que ocorria na ilha e as novas oportunidades criadas para as empresas norte-americanas (Gutierrez, 2015).

seu primeiro mandato, o novo Presidente aproveitou os desenvolvimentos na ilha e utilizou a questão cubana no seu segundo mandato para construir o seu legado, deixando um marco na história.

As opções políticas acima mencionadas das administrações norte-americanas estiveram também ligadas à proximidade entre os grupos de interesse e os Presidentes. Tomando a conta a escolha do período deste trabalho, nesta secção vamos focar-nos nas relações entre os *lobbies* e as administrações de duas presidências: George W. Bush e Barack Obama. Assim, tentaremos identificar as razões de rutura dos ciclos eleitorais observados por Eckstein a partir de 2008.

Após a crise que surgiu na CANF, em Outubro de 2001 os principais membros da organização fundaram o decididamente pro-embargo *Cuban Liberty Council* (CLC). O CLC tornou-se imediatamente um aliado fiel e influente da administração Bush sobre a questão cubana. Em 2003, a US-Cuba Democracy PAC participaria nesta aliança com a sua força financeira, contribuindo para as campanhas eleitorais dos candidatos que defendiam as sanções contra Havana. A ex-diplomata Huddleston (2018: 123) afirma que as medidas da administração republicana contra Havana poderiam ter sido mais punitivas se o então Secretário do Estado Colin Powell não tomasse uma posição mais moderada. Entretanto, a CANF escolheu um novo curso e estabeleceu-se como uma organização que favorecia o relaxamento das sanções contra Cuba. A nova posição da CANF ficava clara observando os pedidos apresentados aos membros da administração do Presidente George W. Bush, já no seu primeiro mandato: a organização defendia um apoio maior para TV e Rádio Martí, e para os dissidentes cubanos, enquanto se afirmavam ser contra novas restrições sobre as remesas e viagens (Haney e Vanderbush, 2005: 144). Na verdade, a política cubana da administração de Bush representou a continuidade de uma política moderada dos últimos anos do executivo anterior, até ao discurso do Presidente no centenário da Independência cubana em Miami, em Maio de 2002. Naquela data, o rumo da nova política cubana dos EUA ficou clara, e a linha dura adotada pelo Presidente Bush sob a influência do *lobby* conservador perdurou até ao final do seu segundo mandato (Huddleston, 2018: 231-237).

Em relação à comunicação entre a comunidade cubano-americana e a Casa Branca, a nova CANF e o CLC trocaram de papéis durante o governo Obama. Representando o segmento *pró-status quo* da comunidade cubano-americana, o CLC tinha sido a ponte preferida da comunidade para o governo de George W. Bush. No entanto, para a sua primeira celebração na Casa Branca do Dia da Independência Cubana, em Maio de 2009, Obama preferiu cooperar

com a CANF e o Cuba Study Group (Rytz, 2013: 197). Apesar de constataremos as pressões efetivas dos *lobbies* empresariais sobre o governo norte-americano para que a política cubana dos EUA se direcionasse para uma normalização, é possível considerar recíproco o relacionamento entre o Executivo e os grupos não-empresariais. Como Haney e Vanderbush (1999: 356) identificam a incorporação da CANF pela administração de Reagan, na década de 1980, no aparelho formal da política externa, podemos reivindicar que o CSG jogou um papel similar no processo de degelo cubano.

Segundo Thurber (2013: 18-19), apesar da sua postura “anti-lobby” durante a campanha presidencial para as eleições de 2008¹⁶, o Presidente eleito Obama percebeu logo que era “impossível governar na democracia representativa pluralista estadunidense sem lobistas e grupos de interesse”. Podemos apontar que as decisões das suas administrações vis-à-vis Cuba foram tomadas sendo acompanhadas pelos conselhos ou efeitos dos grupos de interesse aliados, tal como as organizações empresariais, agrícolas e grupos moderados da comunidade cubano-americana. Em 2008, o então candidato democrata nas presidenciais indicava (Obama, 2008: 116):

“Há uma diferença entre um lobby corporativo, cuja influência se baseia apenas no dinheiro, e um grupo de indivíduos que pensam da mesma forma - sejam eles trabalhadores de têxteis, aficionados por armas de fogo, veteranos ou agricultores familiares - e que se unem para promover os seus interesses; entre aqueles que usam seu poder económico para ampliar a sua influência política muito além do que os seus números podem justificar, e aqueles que estão simplesmente a procurar reunir os seus votos para influenciar os seus representantes. O primeiro subverte a própria ideia de democracia. E o último é a sua essência.”

No entanto, na questão cubana, Obama tomou posição ao lado dos poderosos grupos comerciais, que cabem na sua própria primeira categoria, opondo-se aos argumentos dos membros da comunidade conservadora cubano-americana, que cabe na segunda. Como demonstram Milner e Tingley (2015: 119-120), nas questões que têm altos benefícios ou custos, como o comércio, os grupos de interesse aumentam as suas atividades não só de *lobbying*, mas também de recolha e disseminação de informação. Assim, o poder executivo perde a sua

¹⁶ O seu adversário principal nas primárias democratas, Hillary Clinton tinha o apoio de CLC e o seu PAC. Da mesma maneira, o seu adversário republicano na eleição presidencial, John McCain era a favor da continuação das políticas da administração Bush, assim obtendo o apoio da CLC (Eckstein, 2009: 125).

vantagem de assimetria de informação, e fica constrangido pelos grupos de interesse. Por isso, na questão cubana, que se tornou um assunto comercial desde o fim da Guerra Fria, não se pode afirmar que as administrações norte-americanas tomam posições sem a influência das organizações de *lobbying*. A administração de Barack Obama agiu sob o efeito de alguns grupos de interesse, assim como George W. Bush tinha agido em cooperação com outros.

Como já tínhamos explicado nas secções anteriores, os defensores do *status quo* têm sempre uma vantagem nos debates políticos, comparando com os que desafiam as políticas existentes. Neste sentido, no caso cubano, uma vez que as sanções foram codificadas e reforçadas, os grupos pro-embargo beneficiaram de posições vantajosas, sobretudo quando faltava a atenção dos políticos e da opinião pública. Baumgartner et alia (2009: 120-121) afirmam que, se a mudança desejada de uma política existente tiver alcance amplo, a visibilidade é essencial. Ou seja, uma questão tem que ser levada suficientemente a sério para que os políticos se envolvam. Desta forma, um maior destaque é fundamental para criar um impulso suficiente para superar as dificuldades do processo político. No entanto, uma questão relativamente mais saliente cria um contexto menos previsível para o defensor da mudança, porque o público é maior e mais diversificado do que em questões menos visíveis. No caso de Cuba, durante a administração de Obama, os meios de comunicação serviram para aumentar a visibilidade da questão, com um pico entre os meses de Outubro e Dezembro 2014, mesmo antes do anúncio da nova política vis-à-vis Cuba pelo Presidente Obama. Os editoriais publicados pelo New York Times neste período tiveram esta função, representando um exemplo de cooperação entre os grupos de interesse, os *media* e o Executivo.

Segundo Baumgartner et alia (2009: 138), jogar negativamente e à defesa em Washington é a maneira mais fácil para convencer os atores políticos. Os autores afirmam que “os defensores do *status quo* nem precisam de explicar os benefícios do *status quo*, apenas de lançar dúvidas sobre as políticas alternativas propostas [...]. Lançar dúvidas e medos, especialmente sobre o custo para o governo, os custos para os atores do setor privado e a viabilidade de qualquer solução governamental à questão colocada”. Apesar desta afirmação, os defensores de sanções contra Havana não conseguiram convencer a administração de Obama para continuar a política dura devido à mudança total do contexto. Uma vez que Cuba não representa nenhuma ameaça contra a segurança nacional dos EUA, e que o mercado cubano propõe oportunidades generosas para as empresas norte-americanas ou multinacionais, o Executivo norte-americano deu passos rumo à normalização com o governo da ilha. Como o estudo dos mesmos autores (2009: 233-238) demonstra, “os que defendem o *status quo* têm

maior probabilidade de perder quando a administração está do lado da mudança de política”, e “quando a administração defende o *status quo*, a mudança de política é menos provável”, porque “quando o poder executivo assume um papel de defensor num debate de política pública, seja defendendo o *status quo* ou promovendo mudanças, geralmente tem sucesso”. Cuba não fica fora desta tendência. Durante a administração do aliado dos grupos pro-embargo, George W. Bush, as sanções mantiveram-se ou reforçaram-se, enquanto que, durante a Presidência do defensor de uma normalização com a ilha, Barack Obama, deram-se os passos para melhorar as relações devido ao contexto vantajoso. Consequentemente, a partir de 2017 o método de jogar à defesa tornar-se-ia a arma dos grupos anti-embargo para impedir o novo Presidente Trump e o Congresso dominado pelos republicanos de voltar à linha dura.

Desde o fim da década 1990, o *lobby* cubano pro-embargo começou a ser associado com o Partido Republicano, perdendo a sua influência nos círculos democratas, particularmente nos Executivos liderados pelas administrações democratas. Como aponta Brown (2014: 207), “o sucesso dos grupos de interesse reside na sua capacidade de se adaptar às mudanças institucionais na Casa Branca”. O período de transição entre dois Presidentes e as primeiras semanas do novo Presidente são uma das fases decisivas sobre o sucesso dos *lobbies* durante os quatro anos dos mandatos presidenciais. O recém-eleito Presidente tem o poder de fazer mudanças radicais em diversas áreas políticas, em apenas onze semanas. Mudando o pessoal, emitindo ordens executivas e alterando a estrutura do governo federal, o Presidente eleito é capaz de mudar a direção de qualquer política norte-americana ou de manter o *status quo*. Nesta fase inicial, os grupos de interesse têm vários métodos, tais como marcação de reuniões com as equipas de transição e influência nos processos de nomeações, para que o Executivo adote uma posição próxima das suas, sobre as respetivas áreas de interesse (Brown, 2014: 212-214).

Após oito anos de intervenção com sucesso relativo durante as Presidências de George W. Bush, o *lobby* conservador cubano-americano não foi capaz de influenciar a administração democrata de Barack Obama, nem na fase de transição em 2008-2009, nem nas fases seguintes dos seus dois mandatos. Tomando também em consideração o contexto desvantajoso para o *lobby* pro-embargo, a sua falha tornou-se inevitável nas decisões tomadas durante o segundo mandato do Presidente Obama. Apesar de coincidir com a detenção do agente norte-americano Alan Gross em Dezembro de 2009, no primeiro mandato de Barack Obama houve reversões das políticas da administração anterior. Em Abril de 2009, cumprindo as promessas do Presidente na fase da campanha eleitoral (Eckstein, 2009: 139) o governo norte-americano levantou as restrições às viagens familiares dos cubano-americanos e os limites nas remessas

enviadas por estes últimos. Em Julho, os dois países voltaram a reunir-se para os encontros bilaterais sobre a migração. Em Janeiro de 2011, as viagens por motivos académicos e culturais desde os EUA para Cuba foram reiniciadas (Domínguez, 2012: 43-44). Entretanto, o governo cubano mostrava frequentemente o seu interesse em cooperar mais com Washington e melhorar as relações (Pérez-Stable, 2011: 121). Cuba, em plena transformação, já tinha encontrado um interlocutor nos EUA, mas a complexidade da política norte-americana obrigava os atores estadunidenses a esperar o momento certo, ou seja, o mês de Dezembro de 2014.

Aproveitando o clima vantajoso do governo unificado no início da presidência de Barack Obama, em Março de 2009, o Congresso dos EUA suavizou as sanções contra Cuba pela primeira vez desde 2000, relaxando a regulação das viagens familiares e não-familiares. No mês seguinte, o Presidente removeu todas as sanções restantes sobre as viagens familiares e as remessas para cubano-americanos em termos de montante e frequência. Dois anos depois, Obama cumpriu a sua promessa da campanha eleitoral e expandiu as possibilidades para todos os cidadãos americanos. Assim, qualquer cidadão poderia enviar remessas ilimitadas e as regras para visitar a ilha tornaram-se mais flexíveis, particularmente para as organizações religiosas e instituições académicas. A nova política contradizia a política cubana tradicional de Washington, cujo objetivo era o de minimizar as interações entre os dois povos. O Presidente Obama até tentou resolver uma questão ainda mais delicada de que qualquer outro problema atual entre os dois países: o campo de detenção em Guantánamo. Se a luta maior na questão cubana entre a Casa Branca e o Congresso, durante o primeiro mandato do George W. Bush, foi a nomeação de Otto Reich para o cargo de secretário de Estado adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental¹⁷ (Hamilton e Tama, 2002: 65), no caso do primeiro mandato de Obama, foi sem dúvida Guantánamo. A base norte-americana em solo cubano tinha criado polémicas durante a guerra contra o terrorismo do Presidente George W. Bush, devido as evidências de abusos contra os detidos. Mostrando interesse em fechar o campo de prisão já no seu primeiro mandato, e usando o seu poder prerrogativo (Pious, 2011: 263), Obama começou um combate que duraria anos, e que finalmente perderia, contra o Congresso, controlado a partir de 2011 pelo Partido Republicano (Crouch, Rozell e Sollenberger, 2013: 889).

Apesar desta vaga de mudanças, os especialistas não esperavam uma melhoria radical nas relações até as declarações simultâneas dos dois presidentes Obama e Castro, em Dezembro

¹⁷ O senado tinha recusado aprovar a nomeação do Otto Reich ao cargo. Por isso, o Presidente George W. Bush nomeou-o durante um recesso congressional. O seu sucessor Roger Noriega, um outro ultra-conservador que serviria entre 2003-2005 também foi alvo de críticas dos democratas no Senado (Haney e Vanderbush, 2005: 145).

de 2014. Até essa data, a interação diplomática foi limitada às áreas da migração, tráfico de drogas e luta contra os desastres naturais. Apesar da suavização das sanções, as viagens foram limitadas, o embargo económico continuava, Cuba mantinha-se na lista dos países patrocinadores de terrorismo, e as embaixadas cubana e norte-americana estavam fechadas. A diplomacia só se realizava através das secções de interesse instaladas nas duas capitais, desde a administração de Carter (Rytz, 2013: 195).

No entanto, as declarações do fim de 2014 começaram a dar resultados imediatamente. Após as negociações secretas realizadas no Vaticano e no Canadá, os representantes dos dois países começaram a encontrar-se regularmente para discutir a agenda da normalização das suas relações. Em primeiro lugar, os dois países trocaram prisioneiros, incluindo os últimos três dos *Cinco Cubanos*, apesar do anúncio da libertação de Alan Gross como um ato separado da troca de prisioneiros. Em seguida, iniciaram os voos *charter* entre cidades norte-americanas e cubanas em Março. O encontro dos dois líderes na Cimeira das Américas no Panamá seguiu este desenvolvimento. Finalmente, o Estado cubano saiu da lista dos países patrocinadores de terrorismo, abriu uma conta bancária nos EUA pela primeira vez desde o embargo e, por fim, os dois países abriram as suas respectivas embaixadas em Havana e em Washington no Verão de 2015. No final do segundo mandato do Presidente Obama, apenas as questões de direitos humanos em Cuba, da base de Guantánamo e de embargo permanecem nos seus lugares, em termos de grandes problemas das relações. Apesar da sua proximidade com o *lobby* cubano-americano e os legisladores de origem cubana no Congresso, nem a nova administração republicana de Donald Trump, que tomaria posse em Janeiro de 2017, conseguiria reverter os elementos essenciais da nova política norte-americana.

III.4 Resumo do capítulo

Desde a década de 1970, mas particularmente com o fim da Guerra Fria, o ativismo dos grupos de interesse e do Congresso na política externa cresceu significativamente, em detrimento do poder executivo. No caso da política cubana, as atividades dos atores domésticos norte-americanos além da Casa Branca foram ainda mais notáveis devido à presença de uma comunidade cubano-americana concentrada num Estado-chave - a Flórida -, que cria preocupações eleitorais quer por parte dos legisladores, quer por parte dos candidatos presidenciais, e à codificação do embargo contra ilha com a Lei de Helms-Burton de 1996, que

atribui ao Congresso a autoridade de terminar o embargo.

Contudo, no pós-Guerra Fria Cuba, Cuba começou a integrar-se no sistema económico internacional com um ritmo crescente, a partir das reformas liberais implementadas na ilha com a transferência do poder de Fidel Castro para Raul Castro, em 2006. Esta nova situação abria oportunidades económicas para as empresas estrangeiras, e praticamente todos os países aproveitaram esta oportunidade para entrar no mercado cubano, com exceção dos EUA, que tentaram sem sucesso limitar a cooperação dos outros países com Cuba, através de leis que incluíam cláusulas extraterritoriais, tal como Helms-Burton. No entanto, Washington ficou cada vez mais isolado na questão cubana por causa do embargo, e o poder executivo, representando o interesse geral dos círculos empresariais norte-americanos, tinha a responsabilidade de romper com esta política de sanções que prejudicava o próprio país. Neste contexto, depois das longas negociações secretas com o governo cubano, o Presidente Barack Obama anunciou o início de processo de normalização com Havana em Dezembro de 2014. Este processo encontrou uma grande resistência dos setores conservadores da comunidade cubano-americana e os seus representantes no Congresso. No entanto, as novas condições na política cubana e na sociedade norte-americana tornavam difícil a reversão do processo de normalização. Nem a eleição de um Presidente aliado ao *lobby* cubano-americano tentou reverter os elementos mais importantes do processo de normalização, apesar das novas limitações nas viagens desde os EUA para Cuba. As embaixadas permaneceram abertas nas duas capitais, Cuba continuou excluída da lista norte-americana de países patrocinadores do terrorismo internacional e as exportações norte-americanas para a ilha cresceram cada vez mais desde 2015.

Conclusão

Historicamente, Cuba ocupou um lugar especial, com os seus momentos altos e baixos, na política externa norte-americana. A revolução de 1959 foi o evento que provocou a maior transformação nas relações entre os dois países. A aproximação da ilha com a URSS no contexto da Guerra Fria significou a rutura entre Havana e Washington, e nem o fim da Guerra Fria causou uma melhoria imediata nas relações. Tivemos de esperar até Dezembro do ano de 2014 pelo o início de um processo da normalização entre a superpotência e o seu vizinho caribenho.

Uma parte da literatura académica focou-se na transformação socio-económica da comunidade cubano-americana, a entrada do *agribusiness lobby* em cena e dos seus congressistas aliados, a chegada de Barack Obama à Casa Branca, e a pressão dos atores internacionais, tais como o Vaticano, o Canadá, a União Europeia (UE) e os países latino-americanos sobre Washington, como os fatores da mudança na política cubana dos EUA. Uma outra parte preferiu acentuar a cooperação histórica entre os dois países, incluindo o período da Guerra Fria, mostrando a fase de normalização como uma consequência natural da continuidade da cooperação. As reformas liberais na ilha, definidas na nossa tese como a restauração do capitalismo, não chamaram a atenção dos autores como um determinante principal da normalização. No entanto, este estudo visou demonstrar que a história das relações entre os dois países é a história do conflito, não de cooperação, e que foram principalmente as reformas liberais que alteraram o comportamento dos atores domésticos norte-americanos, impulsando-os para a abertura de um processo de normalização. A restauração do capitalismo em Cuba impõe naturalmente à economia cubana a sua integração no sistema económico global. Tendo em conta a posição geográfica da ilha, a normalização com a superpotência vizinha torna-se uma prioridade para os políticos cubanos. Por parte de Cuba, as respostas pareciam mais evidentes. Mas por parte de Washington, como devemos explicar a decisão de 2014? E por que é que demorou tanto tempo esta tomada de decisão? A primeira resposta é igual à razão da preferência de normalização pela parte da administração cubana: reformas liberais. No entanto, as dinâmicas internas norte-americanas são muito complexas e impedem explicações e respostas tão simples. Foi por isso que uma boa parte deste trabalho foi dedicada às interações dos atores domésticos norte-americanos numa perspetiva histórica.

A questão cubana é um dos casos que demonstra o papel determinante dos grupos de interesse e as consequências das divergências entre estes, que condicionam os decisores políticos. A organização conservadora da comunidade cubano-americana, *Cuban American*

National Foundation, sob a liderança de Jorge Mas Canosa, conseguiu unir a comunidade e teve um sucesso notável desde a sua fundação em 1981 até o fim do século. Graças às atividades da Fundação, Washington decidiu abrir a Rádio Martí e TV Martí, atribuiu privilégios aos emigrantes cubanos, financiou os grupos de oposição na ilha, reforçou o embargo com a Lei de Torricelli em 1992 e a Lei de Helms-Burton em 1996.

No entanto, no final do século, o caso de Elián, a Lei de TSRA em 2000, que suavizou as sanções contra ilha, e a divisão no seio da CANF, que resultou na criação de novos grupos, deram sinais fortes de perda da força do *lobby* conservador cubano-americano. As novas organizações conservadoras, tal como o *Cuban Liberty Council*, o *Center for a Free Cuba* e o *US-Cuba Democracy PAC*, limitaram-se aos círculos republicanos, perdendo cada vez mais o nível de acesso aos círculos democratas.

A transformação geracional da comunidade cubano-americana facilitou as atividades dos novos grupos anti-sanções, e as reformas liberais na ilha que criaram oportunidades para as empresas norte-americanas, o que reforçou os esforços dos *lobbies* agrícolas e comerciais contra o embargo. Este processo tornou possível uma aproximação entre Cuba e os EUA durante a administração de Barack Obama, e depois do anúncio de início de um processo de normalização entre os dois países, em Dezembro de 2014, as atividades do *lobby agribusiness* cresceu ainda mais, apesar da resistência da seção conservadora da comunidade cubano-americana.

É preciso acrescentar que a entrada dos novos interesses em cena foi possível só com o fim da Guerra Fria, devido ao fim da ameaça securitária que a ilha representava para os EUA. A política cubana dos EUA não ficaria de fora desta tendência da multiplicação dos atores políticos na vida política norte-americana, no mundo do pós-Guerra Fria. Embora o *lobby* conservador cubano-americano influenciasse o Congresso com sucesso até ao fim do século XX, a partir dos anos 2000, novos interesses como os *lobbies* agrícolas e empresariais começaram a aumentar as suas atividades para pôr fim às sanções, com o objetivo de aproveitar as oportunidades criadas na ilha, particularmente desde as reformas liberais que iniciaram com a transferência do poder de Fidel Castro para Raul Castro em 2006.

Comparando com outros casos, o Congresso norte-americano ocupa um lugar especial na política cubana dos EUA, devido à codificação do embargo e à possibilidade da sua eliminação sujeita à aprovação dos legisladores, reduzindo o poder presidencial nesta questão.

Apesar da perda de influência da CANF, a comunidade conservadora tentou resistir às atividades dos novos grupos de interesses anti-embargo, com a substituição do papel da organização por um número crescente de legisladores cubano-americanos pro-embargo, legisladores nos Estados onde existe uma população significativa de eleitores de origem cubana. Estes representantes e senadores tomaram iniciativas para manter o *status quo*, ocupando cargos decisivos nos comités e subcomités relacionados com a política externa.

Em contrapartida, o novo contexto do pós-Guerra Fria não facilitava o trabalho dos legisladores cubano-americanos e dos seus aliados. A diversificação dos votos dos eleitores de origem cubana, a entrada na cena dos *lobbies* económicos anti-embargo, e a eleição do Presidente democrata Barack Obama, levaram os EUA a adoptar uma nova política vis-à-vis Havana, abrindo o processo de normalização em Dezembro de 2014. No entanto, o motor fundamental da nova política foi a vaga de liberalizações em Cuba, que afetou todos os outros determinantes e atores, em detrimento da manutenção do *status quo*. Com o objetivo de demonstrar este percurso, a tese teve a estrutura seguinte:

O capítulo I apresentou uma breve contextualização das relações entre os dois países, concentrando-se nas questões materiais (económicas) que são consideradas neste estudo como a razão dos problemas. A seguir, as reformas liberais da administração do Raul Castro foram descritas, visando dar fundamento à nossa conceptualização da restauração do capitalismo na ilha.

O capítulo II analisou o papel dos atores domésticos principais na formulação e execução da política externa norte-americana. Os grupos de interesse, o Congresso e a Casa Branca foram escolhidos como três categorias determinantes. Aqui, tentámos defender que os atores domésticos - particularmente os estatais - partilhavam um fim comum e exerciam tarefas exclusivas para atingir estas metas, defendendo de vez em quando táticas diferentes. Apesar disso, a nossa explicação não podia ignorar os papéis de agências específicas, perceções e ideologias das personalidades que formulavam as políticas. Neste sentido, por exemplo, as diferenças ideológicas e pessoais entre os presidentes George W. Bush e Barack Obama, e as suas cooperações e lutas com o poder legislativo e com os outros agentes domésticos influenciariam o desenvolvimento das relações entre Cuba e os EUA.

O último capítulo da tese pretendeu analisar estes relacionamentos entre os diferentes atores em relação à questão cubana. Os grupos de interesse representavam duas táticas distintas,

essencialmente sobre como e quando os EUA deviam começar a fazer negócios com Cuba, além de outros elementos de discussão, tais como viagens, remessas, a base de Guantánamo, etc. O primeiro grupo é liderado pela ex-burguesia cubana, instalada principalmente na Flórida desde a revolução castrista, e defende que os EUA devem aplicar uma política de linha dura, isolando Cuba com o embargo, até a queda do regime, que resultará na reversão das expropriações e na instauração de uma ordem liberal na ilha. Em contrapartida, um segundo grupo, que surge com o fim da Guerra Fria, defende a suavização ou eliminação total do embargo. Este inclui as organizações agrícolas e empresariais, e os grupos religiosos, humanitários e acadêmicos. O *lobby* anti-embargo aumentou as suas atividades para influenciar os processos políticos desde a chegada à cabeça da administração cubana de Raul Castro, que iniciaria uma série de reformas liberais na economia e que mostraria o seu interesse em melhorar as relações de Cuba com Washington. Na secção sobre as relações entre o poder executivo e os *lobbies*, observámos que, apesar de cada Presidente ter os seus próprios aliados no universo dos *lobbies*, representa em última análise os interesses gerais do capital norte-americano. Neste sentido, o Presidente Barack Obama respondeu às expetativas dos círculos empresariais norte-americanas, anunciando o início do processo de normalização com Havana, logo a seguir às reformas liberais de Raul Castro e às negociações secretas entre os dois países, apesar da resistência do *lobby* conservador cubano-americano. A nova política cubana dos EUA ajudou também a construção do legado do Presidente Obama no seu segundo mandato, no qual já não se preocupava com a reeleição. Além da reforma do sistema de saúde, das negociações nucleares com o Irão, da retirada do Iraque e da questão do Afeganistão, o Presidente Obama queria também que a normalização das relações com Cuba fosse uma parte do seu legado, e conseguiu-o.

Esta tese visou demonstrar que a raiz das questões entre os dois países foi económica, ou seja, a transformação do modo de produção em Cuba, a partir de 1959, com as expropriações; e que a resolução deste problema também se encontrava nos fatores económicos. Neste sentido, a integração de Cuba no sistema capitalista internacional, a partir do fim da Guerra Fria, mas com um ritmo crescente desde a chegada de Raul Castro à liderança do país em 2006, tornou possível a normalização entre os dois países, alterando o comportamento dos atores domésticos norte-americanos. Em termos gerais, relacionamos a normalização entre a superpotência norte-americana e um pequeno ou médio Estado socialista à condição das reformas liberais económicas neste último, na ausência de uma ameaça securitária contra a superpotência. Reafirmamos que Cuba iniciou o processo de normalização com os EUA seguindo o caso do

Vietname, e podemos esperar que a normalização entre República Popular Democrática da Coreia e os EUA também dependerá das reformas económicas estruturais em Pyongyang, além da resolução da questão do seu programa nuclear.

Por fim, hoje, há muito mais razões para prever uma normalização total das relações entre os dois países do que nas décadas anteriores. Apesar da maioria republicana nas duas alas do Congresso em 2017-2018, e a eleição em 2016 de um Presidente republicano, Donald Trump, aliado dos *lobbies* pro-embargo, o novo contexto económico e político torna difícil voltar à política anterior, revertendo o processo de normalização.

Lista de entrevistados¹⁸

Tomas Bilbao – Diretor Executivo do *Cuba Study Group* – 14/01/2015–Washington DC

Sarah Stephems – Diretor Executivo do *Center for Democracy in the Americas* – 15/01/2015–Washington DC

Fulton Armstrong - Ex-funcionário sênior do comité das relações exteriores do Senado – 16/01/2015–Washington DC

Wayne Smith – Ex-diplomata na Seção de Interesses em Havana – 16/01/2015–Washington DC

Rene Silva – Ex-funcionário da *Cuban American National Foundation* – 20/10/2015–Miami

Omer Lopez Montenegro – Diretor da *Cuban American National Foundation* nos assuntos de direitos humanos – 21/10/2015–Miami

Sylvia Iriondo – Presidente da M.A.R. por Cuba – 2/11/2015–Miami

Raul Moas – Diretor executive da *Roots of Hope* – 19/11/2015–Miami

Ric Herrero – CubaNow & Engage Cuba – 9/12/2015–Miami

Maria Eugenia Cosculluela – Vice-presidente da M.A.R. por Cuba – 10/11/2015–Miami

Frank Mora - Director do *Kimberly Green Latin American and Caribbean Center* (ex-Subsecretário Adjunto de Defesa para o Hemisfério Ocidental) – 24/11/2015–Miami

Jorge Duany – Director do *Cuban Research Institute*, FIU – 10/12/2015–Miami

Jaime Suchlicki – Ex-diretor do *Institute for Cuban and Cuban-American Studies*, University of Miami – 13/12/2015–Miami

Johana Tablada de la Torre – Embaixadora cubana em Lisboa (ex-diplomata na Seção de Interesses em Washington) – 3/9/2016–Lisboa

Lucas Domingo Hernández Polledo – Departamento de Relações Internacionais do Comité Central do Partido Comunista de Cuba – 3/9/2016–Lisboa

¹⁸ As funções dos entrevistados são as funções no momento das entrevistas.

Bibliografia

Ackerman, Holy. 2016. "Post 17D and Processes of Cuban National Reconciliation", em Eric Herschberg e William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, 85-99.

Adler, David G. 2012. "The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke", *Presidential Studies Quarterly*, 42 (2): 376-389.

Ainsworth, Scott H. 1997. "The role of legislators in the determination of interest group influence", *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4): 517-533.

Alfonso, Haroldo D. 2012. "Las encrucijadas de la política migratoria cubana", *Nueva Sociedad*, (242): 70-81.

Allison, Graham e Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Addison-Wesley Longman.

Anderson, Perry. 2017, *American Foreign Policy and its Thinkers*, London: Verso.

Andres, Gary e Patrick Griffin. 2013. "White House-Congressional Relations in a Polarized Age", em James A. Thurber (ed.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, .. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 41-62.

Barth, Fredrik. 1998. *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*, Illinois: Waveland Press.

Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball e Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change: who wins, who loses, and why*, Chicago: University of Chicago Press.

Beach, Derek e Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Biographical Directory of the United States Congress 1774-Present. Disponível em web: <http://bioguide.congress.gov/biosearch/biosearch.asp> [Consultado: 17 de Junho de 2015].

Bobes, Velia C. 2012. "Diáspora, ciudadanía y contactos transnacionales", *Nueva Sociedad*, (242): 106-122.

Brasher, Holly e Jason Britt. 2014. “Understanding the Influence of Lobbying in the U.S. Congress: preferences, networks, money, and bills”, em Matt Grossmann (ed.), *New directions in Interest group politics*, New York: Routledge, 185-203.

Brenner, Philip, Patrick J. Haney e Walter Vanderbush. 2002. “The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001”, *International Studies Perspectives* (3): 192-208.

Brown, Heath. 2012. *Lobbying the new President: interests in transition*, New York: Routledge.

Brown, Heath. 2014. “Interest Groups, the White House, and the Administration”, em Matt Grossmann (ed.), *New directions in Interest group politics*, New York: Routledge, 204-220.

Campaign Finance Institute. 2018. CFI’s Guide to Money in Federal Elections: 2016 in Historical Context. Disponível em web: http://www.cfinst.org/pdf/federal/2016Report/CFIGuide_MoneyinFederalElections.pdf [Consultado: 12 de Junho de 2018].

Capitol Hill Cubans. 2009. “Bipartisan Support for Cuban Freedom”, Disponível em web: <http://www.capitolhillcubans.com/2009/12/bipartisan-support-for-cuban-freedom.html> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Castles, Stephen e Mark J. Miller. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: The Guilford Press.

Center for Responsive Politics. 2018a. Disponível em web: <http://www.opensecrets.org/pacs/lookup2.php?strID=C00387720&cycle=2016> [Consultado: 12 de Junho de 2018].

Center for Responsive Politics. 2018b. Disponível em web: <http://www.opensecrets.org/pacs/pacgot.php?cmte=C00387720&cycle=2004> [Consultado: 12 de Junho de 2018].

Center for Responsive Politics. 2018c. Disponível em web: <http://www.opensecrets.org/orgs/toprecips.php?id=D000000630&cycle=1990> [Consultado: 12 de Junho de 2018].

Collet, Christian. 2018. “Vietnamese Americans and the Socialist Republic of Vietnam: the Grassroots Lobby Takes on the Corporatized State”, em Thurber, James A., Colton C. Campbell e David A. Dulio (ed.), *Congress and Diaspora Politics: the influence of ethnic and diaspora lobbying*, Albany: SUNY Press, p.185-221.

Congressional Progressive Caucus. 2014. “Progressive Caucus Statement on Cuba Policy”, Disponível em web: <https://cpc-grijalva.house.gov/press-releases/progressive-caucus-statement-on-cuba-policy/> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Cox, Gary W. e Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.

Cox, Ronald W. 2012. “Corporate Finance and US Foreign Policy”, em Cox, Ronald W. (ed.), *Corporate Power and Globalization in US Foreign Policy*, Oxon: Routledge, 11-30.

Cox, Ronald W. 2013. “Transnational Capital and the Politics of Global Supply Chains”, *Class, Race and Corporate Power*, 1 (1), Artigo 4. Disponível em web: <http://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=classracecorporatepower/> [Consultado: 28 de abril de 2018].

Crockett, David A. 2008. “‘An Excess of Refinement’: Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context”, *Presidential Studies Quarterly*, 38 (4): 707-721.

Crouch, Jeffrey, Mark J. Rozell e Mitchel A. Sollenberger. 2013. “President Obama’s Signing Statements and the Expansion of Executive Power”, *Presidential Studies Quarterly*, 43 (4), 883-899.

Cuban Adjustment Act of 1966. Disponível em web: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/89/732.pdf> [Consultado: 28 de agosto de 2016].

Cuban Democracy Act of 1992. Disponível em web: http://1997-2001.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html [Consultado: 17 de junho de 2015].

Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996. Disponível em web: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927/text> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Cuban Research Institute. *Cubans Americans in Congress*. Disponível em web: <https://cri.fiu.edu/us-cuba/cuban-americans-in-congress/> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Davis, Julie H. 2014. *Alan P. Gross gains the freedom from Cuba he thought would never come*. Disponível em web: <http://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/alan-p-gross-gains->

the-freedom-from-cuba-he-thought-would-never-come.html?action=click&contentCollection=Americas&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article [Consultado: 17 de junio de 2015].

Davis, Julie H. 2015. *U.S. removes Cuba from state-sponsored terrorism list*. Disponível em web: <http://www.nytimes.com/2015/05/30/us/us-removes-cuba-from-state-terrorism-list.html> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Defense Intelligence Agency. 1997. *The Cuban Threat to U.S. National Security*, Disponível em web: <https://fas.org/irp/dia/product/980507-dia-cubarpt.htm> [Consultado: 28 de abril de 2018].

Domínguez, Jorge I. 2004. “La política exterior de Cuba y el sistema internacional”, em Tulchin, Joseph S. e Ralph H. Espach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona: Bellaterra, 255-286.

Domínguez, Jorge I. 2012. “Reshaping the Relations between the United States and Cuba”, in Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández e Lorena G. Barberia (Ed.), *Debating US-Cuban Relations: Shall We Play Ball?*, New York: Routledge, 32-51.

Donneur, André e Onnig Beylerian. 1984. “La politique étrangère : État des travaux scientifiques”, *Études internationales*, 15 (4): 815-845. Disponível em web: <http://www.erudit.org/revue/ei/1984/v15/n4/701749ar.pdf> [Consultado: 22 de Setembro de 2015].

Drutman, Lee. 2014. “Evaluating Reforms Lobbying and Money in Politics”, em Matt Grossmann (Ed.), *New directions in Interest group politics*, New York: Routledge: 238- 256.

Dumbrell, John. 2012. “America in the 1990s: Searching for Purpose”, em Michael Cox e Doug Stokes (ed.), *US Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 82-96.

Dunn, David H. 2006. “ ‘Quacking like a duck’? Bush II and Presidential power in the second term”, *International Affairs*, 82 (1): 95-120.

Dür, Andreas e Dirk De Bièvre. 2007. “The Question of Interest Group Influence”, *Journal of Public Policy*, 27 (1): 1-12.

Eckstein, Susan. 2009. *The Immigrant Divide: How Cuban Americans changed the US and*

their homeland, New York: Routledge.

Eckstein, Susan. 2010. "Immigration, remittances, and transnational social capital formation: a Cuban case study", *Ethnic and Racial Studies*, 33 (9): 1648-1667.

Egozcue, Jorge M. S. 2008. "El Conflicto Cuba/Estados Unidos, Nuevas realidades versus viejas recetas: los límites del cambio", *Cahiers des Amériques Latines*, (57/58): 57-73.

Engel, Eliot L. 2014. "Engel Statement on The Obama Administration's Announcement of Changes in U.S. Policy Toward Cuba", Disponível em web: <https://engel.house.gov/common/popup/popup.cfm?action=item.print&itemID=2405> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Estrada, Oscar F. 2014. "The Economic Transformation Process in Cuba After 2011", em Claes Brundenius e Ricardo Torres Pérez (Ed.), *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Cham: Springer International Publishing: 23-39.

Federal Election Commission. 2018. *Contribution Limits for 2015-2016 Federal Elections*, Disponível em web: <https://transition.fec.gov/info/contriblimitschart1516.pdf> [Consultado: 25 de Maio de 2018].

Fisher, Louis. 2007. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Kansas: University Press of Kansas.

FIU. 2016. *2016 FIU Cuba Poll*, Disponível em web: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2016-cuba-poll.pdf> [Consultado: 6 de Outubro de 2018].

Fradd, Sandra. 1983. "Cubans to Cuban Americans: Assimilation in the United States", *Migration Today*, 11 (4-5): 34-42.

Franz, Michael. 2014. "Attack of the Super PACs: interest groups in the 2012 elections", em Matt Grossmann (Ed.), *New directions in Interest group politics*, New York: Routledge, 144-164.

Fuentes, Leonardo P. 2012. "Eppur si muove en Cuba", *Nueva Sociedad*, (242): 26-35.

George, Alexander L. e Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development*,

Cambridge: MIT Press.

Granma Redacción Nacional. 2016. *Raúl: En Cuba Soberana Continuará La Propiedad Social Sobre Los Medios Fundamentales De Producción*, Disponível em web: <http://www.granma.cu/septimo-congreso-del-pcc/2016-04-16/raul-en-cuba-soberana-continuara-la-propiedad-social-sobre-los-medios-fundamentales-de-produccion-16-04-2016-14-04-50> [Consultado: 2 de Setembro de 2016].

Grenier, Guillermo J. 2006. “Balseros, boteros, tendencias ideológicas et vagues d’immigration”, *Problèmes d’Amérique Latine*, (61/62):131-148.

Grossmann, Matt. 2014. “Group mobilization from the economy, society, and government”, em Matt Grossmann (Ed.), *New directions in Interest group politics*, New York: Routledge: 1-21.

Gschwend, Thomas e Frank Schimmelfenning. 2011. “Introduction: Designing Research in Political Science – A Dialogue between Theory and Data”, em Gschwend, Thomas e Frank Schimmelfenning (Ed.), *Research Design in Political Science: How to Practice what They Preach*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1-18.

Guadarrama, Ricardo D. 2011. “La política exterior cubana hacia América Latina y el Caribe: diálogo con las ‘viejas derechas’ y las ‘nuevas izquierdas’”, *Escenarios XXI*, I (8): 53-78.

Guicharnaud-Tollis, Michèle e Jean-Louis Joachim. 2007. *Cuba : de l’indépendance à nos jours*, Paris: Ellipses.

Gutierrez, Carlos M. 2015. “Cuba: a New Start”, *New York Times*. 23 de Junho. Disponível em web: <https://www.nytimes.com/2015/06/23/opinion/a-republican-case-for-obamas-cuba-policy.html> [Consultado: 14 de Setembro de 2018].

Habel, Janette. 2009. “Raul Castro à l’heure des choix”, em Vagnoux, Isabelle e Daniel Van Eeuwen (ed.), *Les relations interaméricaines en perspective : entre crises et alliances*, Paris: Editions de l’Institut des Amériques, 217-230.

Hamilton, Lee H. e Jordan Tama. 2002. *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

Haney, Patrick J. e Walt Vanderbush. 1999. “The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: the case of the Cuban American National Foundation”, *International Studies Quarterly*,

43: 341-361.

Haney, Patrick e Walt Vanderbush. 2005. *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Herrera, Rémy. 2006. “Quelques Réflexions sur l’Economie Cubaine”, em Herrera, Rémy (Ed.), *Cuba Révolutionnaire*, tome 2 : économie et planification, Paris : L’Harmattan: 9-105.

Holyoke, Thomas T. 2009. “Interest Group Competition and Coalition Formation”, *American Journal of Political Science*, 53 (2): 360-375.

Huddleston, Vicky. 2018. *Our Woman in Havana: A Diplomat’s Chronicle of America’s Long Struggle with Castro’s Cuba*, New York: The Overlook Press.

Kingdon, John W. 2007. *Congressmen’s Voting Decisions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Klas, Mary Ellen. 2014. “Charlie Crist flip-flops on U.S. embargo against Cuba” *Miami Herald*, 8 de Fevereiro. Disponível em web: <http://www.miamiherald.com/news/politics-government/article1960168.html> [Consultado: 4 de julho de 2018].

Korb, Lawrence J. e Alexander Rothman. 2013. “The President, Congress, and Foreign Policy”, em James A. Thurber (Ed.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 219-234.

Lamrani, Salim. 2011. *État de siège: les sanctions économiques des États-Unis contre Cuba*, Paris: Editions Estrella.

Lee, Barbara. 2005. “Barbara Lee Praises Efforts to End Cuba Embargo”, Disponível em web: <http://lee.house.gov/news/press-releases/barbara-lee-praises-efforts-to-end-cuba-embargo> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Lee, Barbara. 2015. “New Bipartisan Cuba Working Group Announced”, Disponível em web: <https://lee.house.gov/news/press-releases/new-bipartisan-cuba-working-group-announced> [Consultado: 7 de julho de 2018].

Leogrande, William M. 1998. “From Havana to Miami: U.S. Cuba Policy as a Two-Level Game”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (1): 67-86.

Leogrande, William M. 2015. "Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past", *International Affairs*, 91 (3): 473-488.

Leogrande, William M. e Peter Kornbluh. 2014. *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Lieven, Anatol. 2012. "The Future of US Foreign Policy", em Cox, Michael e Doug Stokes (ed.), *US Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 392-408.

Liu, Haiming. 2002. "Historical Connections Between the Chinese Trans-Pacific Family and U.S.- China Relations, em Koehn, Peter e Xiao-huang Yin (ed.), *Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*, New York: Routledge, 3-19.

Lopez, Mark Hugo e Paul Taylor. 2012. *Latino Voters in the 2012 Election*, Disponível em web: <http://www.pewhispanic.org/2012/11/07/latino-voters-in-the-2012-election/> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Lopez-Levy, Arturo. 2016. "Cuba-US: The December 17 Agreement in the Rationale of Asymmetric Relations", em Eric Hershberg and William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, 27-40.

Ludlam, Steve. 2012. "Regime Change and Human Rights: A Perspective on the Cuba Polemic", *Bulletin of Latin American Research*, 31 (1): 110-126.

Lujan Grisham, Michelle. 2014. "Lujan Grisham Releases Statement on Restoration of US-Cuban Relations", Disponível em web: <https://lujangrisham.house.gov/media-center/press-releases/lujan-grisham-releases-statement-restoration-us-cuban-relations> [Consultado: 7 de Julho de 2018].

Malamud, Andrés e Stelios Stavridis. 2011. "Parliaments and Parliamentarians as International Actors", em Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham: Ashgate Publishing, 101-115.

Mearsheimer, John J. e Stephen M. Walt. 2007. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New

York: Farrar, Straus and Giroux.

Memorando de 5 de Setembro de 2014. Disponível em web: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/05/presidential-determination-trading-enemy-act> [Consultado: 17 de Junho de 2015].

Menendez, Robert. 2014. “Chairman Menendez’s Statement on U.S. – Cuba Relationship”, Disponível em web: https://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/chairman-menendezs-statement-on-u.s._cuba-relationship- [Consultado: 7 de Julho de 2018].

Mesa-Lago, Carmelo e Jorge Pérez-López. 2013. *Cuba Under Raúl Castro: Assessing the reforms*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Miami Herald Editorial. 2014. “A roll of the dice on Cuba”, *Miami Herald*, 17 de Dezembro. Disponível em web: <http://www.miamiherald.com/opinion/editorials/article4585921.html> [Consultado: 29 de abril de 2018].

Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International relations*, New Jersey: Princeton University Press.

Milner, Helen V. e Dustin H. Tingley. 2015. *Sailing the water's edge: domestic politics of American Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.

Morin, Jean-Frédéric. 2010. “The Two-Level Game of Transnational Networks: the case of the access to medicine campaign”, *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 36 (4): 309-334.

Morley, Morris H. 1987. *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952-1986*, Cambridge: Cambridge University Press.

Morley, Morris H. e Chris McGillion. 2002. *Unfinished Business: America and Cuba After the Cold War 1989-2001*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mujal-Leon, Eusebio. 2009. “Can Cuba Change? Tensions in the Regime”, *Journal of Democracy*, 20 (1): 20-35.

Mujal-Leon, Eusebio. 2011. “Survival, Adaptation and Uncertainty: the Case of Cuba”, *Journal of International Affairs*, 65 (1): 149-168.

Murphy, Stanley J. 2014. “The Role of the Courts in Shaping U.S. Policy toward Cuba”, em Catherine Krull (ed.), *Cuba in a Global Context: International Relations, Internationalism, and Transnationalism*, Gainesville: University Press of Florida, 75-88.

Navarro, José Canton. 2003. “La révolution cubaine : plus de 40 ans de défis relevés”, em Rémy Herrera (Ed.), *Cuba révolutionnaire, tome I. histoire et culture*, Paris: l’Harmattan, 233-344.

NBC News. 2014. “Rand Paul Breaks With Rubio and Bush Over Cuba”, Disponível em web: <https://www.nbcnews.com/politics/elections/rand-paul-breaks-rubio-bush-over-cuba-n270986> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Neack, Laura. 2003. *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Nelson, Bill. 2014. “Nelson cautiously optimistic over historic U.S.-Cuba developments”, Disponível em web: <https://www.billnelson.senate.gov/newsroom/press-releases/nelson-cautiously-optimistic-over-historic-us-cuba-developments> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

New York Times Editorial. 2014a. “Cuba: a New Start”, *New York Times*. 15 de Dezembro. Disponível em web: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/12/15/opinion/editorial-cuba-new-start.html?action=click&contentCollection=Opinion&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article> [Consultado: 29 de abril de 2018].

New York Times Editorial. 2014b. “Mr. Obama’s Historic Move on Cuba”, *New York Times*, 17 de Dezembro. Disponível em web: <https://www.nytimes.com/2014/12/18/opinion/a-new-beginning-with-cuba.html> [Consultado: 29 de abril de 2018].

Nye, Jr., Joseph S. 2012. “Obama and Smart Power”, em Cox, Michael e Doug Strokes (ed.), *US Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 97-107.

Obama, Barack. 2008. *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*, Edinburgh: Canongate.

ONE. 2015a. *Anuario Estadístico de Cuba 2014: Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca*.

ONE. 2015b. *Anuario Estadístico de Cuba 2014: Empleo y Salarios*.

Paul, David M. e Rachel Anderson Paul. 2009. *Ethnic Lobbies & US Foreign Policy*, London: Rienner.

Pérez Stable, Marifeli. 2011. *The United States and Cuba: Intimate Enemies*, New York: Routledge.

Pérez Villanueva, Omar Everleny. 2016. “Foreign Direct Investment in Cuba: A Necessity and a Challenge”, em Eric Hersberg e William M. Leogrande (Ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, 143-159.

Pious, Richard M. 2011. “Prerogative Power in the Obama Administration: Continuity and Change in the War on Terrorism”, *Presidential Studies Quarterly*, 41 (2): 263-290.

Potters, Jan e Randolph Sloof. 1995, “Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence”, *European Journal of Political Economy*, (12): 403-442.

Proclamação 3447. 1962. Disponível em web: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg1446.pdf>[Consultado: 17 de junio de 2015].

Putnam, Robert. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, (42): 427-460.

Refugee Act of 1980. Disponível em web: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg102.pdf> [Consultado: 17 de junio de 2015].

Richter, Brian K. e Timothy Werner. 2016. “Sources of Congressional Candidates’ Funds: Does Interest Group Money Dominate?”, em A. J. Cigler, B. A. Loomis, A. J. Nownes (ed.), *Interest Group Politics*, Los Angeles: Sage, 155-175.

Ritter, Archibald R. M. 2014. “Cuba’s Apertura to Small Enterprise”, em Claes Brundenius e Ricardo Torres Pérez (ed.), *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Cham: Springer International Publishing, 109-127.

Robinson, Piers. 2012. “The Role of Media and Public Opinion”, em S. Smith, A. Hadfield e T. Dunne (ed.), *Foreign Policy: Theories, actors, cases*, Oxford: Oxford University Press, 168-187.

Rodríguez, José Luis. 2013. "Fifty Years of Revolution in the Cuban Economy: A Brief Overview", em Al Campbell (ed.) *Cuban Economists on the Cuban Economy*, Gainesville: University Press of Florida, 25-61.

Roy, Joaquín. 2009. "Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad", *América Latina Hoy*, (52): 15-39.

Rubenzer, Trevor e Steven B. Redd. 2010. "Ethnic Minority Groups and US Foreign Policy: Examining Congressional Decision Making and Economic Sanctions", *International Studies Quartetly*, (54): 755-777.

Rubenzer, Trevor. 2011. "Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests", *American Journal of Political Science*, 55 (1): 105-115.

Rytz, Henriette M. 2013. *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making: A Cuban-American Story of Success and Failure*, New York: Palgrave Macmillan.

Sánchez-Parodi, Ramón. 2011. *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación*, Coyoacan: Ocean Sur.

Samuels, Alana. 2012. "Ron Paul calls for diplomatic relations with Cuba", *LA Times*, Disponível em web: <http://articles.latimes.com/2012/jan/26/news/la-pn-ron-paul-diplomatic-relations-with-cuba-at-florida-debate-20120126> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Serbin, Andrés. 2016. "Onstage or Backstage? Latin America and US-Cuban Relations", em Eric Hershberg and William M. Leogrande (ed.), *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*, New York: Palgrave Macmillan, 179-189.

Shugart, Mathew S. e Stephen Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", em Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins (ed.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 64- 102.

Smith, Tony. 2000. *Foreign Attachments The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press.

Spadoni, Paolo. 2014. *Cuba`s Socialist Economy Today: Navigating Challenges and Change*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Suchlicki, Jaime. 2000. "The U.S. Embargo of Cuba", *Institute for Cuban & Cuban-American Studies Occasional Papers*. Paper 31. Disponível em web: <https://scholarlyrepository.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=iccaspapers> [Consultado: 28 de abril de 2018].

Sullivan, Mark P. e Maureen Taft-Morales. 2001. *Cuba: Issues and Legislation in the 106th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. e Maureen Taft-Morales. 2002. *Cuba: Issues for the 107th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2004. *Cuba: Issues for the 108th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2006. *Cuba: Issues for the 109th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2008. *Cuba: Issues for the 110th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2011. *Cuba: Issues for the 111th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2012. *Cuba: Issues for the 112th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2014. *Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2017. *Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress*, Congressional Research Service.

Sullivan, Mark P. 2018. *Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress*, Congressional Research Service.

Sung-Chang, Chun e Guillermo Grenier. 2004. "Anti-Castro Political Ideology among Cuban Americans in Miami Area: Cohort and Generational Differences", *Latino Research*, 2 (1): 1-9.

Sweig, Julia E. 2009. *Cuba: What everyone needs to know*, New York: Oxford University Press.

Tansey, Oisín. 2007. "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling", *PS: Political Science and Politics*, 40 (4): 765-772.

Thomas, George. 2000. "As Far as Republican Principles Will Admit: Presidential Prerogative and Constitutional Government", *Presidential Studies Quarterly*, 30 (3): 534-552.

Thurber, James A. 2013. “An introduction to presidential-congressional rivalry”, em James A. Thurber (Ed.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc: 1-26.

Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000. Disponível em web: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/tsra.pdf> [Consultado: 17 de junho de 2015].

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.

Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*, New Jersey: Princeton University Press.

Vagnoux, Isabelle 2007. “Washington-la Havane: une relation sous influence”, em Pierre Melandri e Serge Richard (ed.), *La politique extérieure des Etats-Unis au XXème siècle: le poids des déterminants intérieurs*, Paris: l’Harmattan, 187-203.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill.

Washington Post Editorial. 2009. “Why Do Americans Befriending the Castros Ignore Cuba's Pro-Democracy Movement?” *Washington Post*, 9 de Abril. Disponível em web: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/08/AR2009040803769.html?noredirect=on&noredirect=on> [Consultado: 4 de Julho de 2018].

Washington Post Editorial. 2014. “Obama gives the Castro regime in Cuba an undeserved bailout”, *Washington Post*, 17 de Dezembro. Disponível em web: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-administration-extends-the-castro-regime-in-cuba-a-bailout-it-doesnt-deserve/2014/12/17/a25a15d4-860c-11e4-9534-f79a23c40e6c_story.html?noredirect=on&utm_term=.3fc09fe42dd5 [Consultado: 29 de abril de 2018].

Wheeler, Nicholas J. 2000. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York: Oxford University Press.

Wiskari, Werner. 1958. “U.S. Embargo Set on Arms to Cuba; Shipment Halted: Rifles Ordered

by Batista Are Held Up -- Rochester Concern Is Indicted”, *New York Times*, 3 de Abril. Disponível em web: <http://www.latinamericanstudies.org/cuban-rebels/4-3-58-embargo.htm> [Consultado: 29 de abril de 2018].

Wong, Ángel Bu e Pablo Fernández Domínguez. 2013. “Agriculture: Historical Transformations and Future Directions”, em Al Campbell (Ed.) *Cuban Economists on the Cuban Economy*, Gainesville: University Press of Florida, 270-291.

Zebich-Knos, Michele. 2005. “U.S. Policy toward Cuba: Trends and Transformation during the George W. Bush Administration”, em Michele Zebich-Knos e Heather N. Nicol (Ed.) *Foreign Policy toward Cuba*, Lanham: Lexington Books, 31-52.